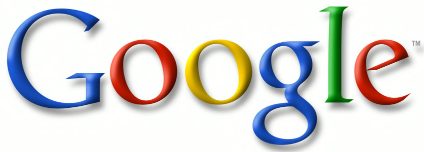
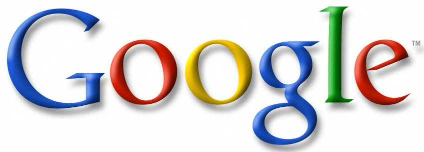




LES FINANCES

DU

ROYAUME D'ITALIE

CONSIDÉRÉES PAR RAPPORT A L'HISTOIRE
A L'ÉCONOMIE PUBLIQUE, A L'ADMINISTRATION
ET A LA POLITIQUE

PAR

A. PLEBANO ET G.-A. MUSSO

AVEC UNE INTRODUCTION

Par M. Paul BOITEAU

Dove una *cosa* per se medesima senza la legge opera bene, non è necessaria la legge.
MACHIAVELLI.

Il n'y a pour un ministre des finances aucun talent qui vaille celui *de dépenser peu*.
J.-B. SAY.

Le budget c'est toute la *politique*... Il est encore, à bien des égards, la *morale* du peuple.
BASTIAT.

Se giungiamo a tramandare ai nostri figli, ai nostri nipoti la *libertà* e *l'indipendenza* della patria, essi non potranno lagnarsi del glorioso retaggio, quantunque gravato di pesanti debiti.
CAVOUR.

PARIS

LIBRAIRIE DE GUILLAUMIN ET CIE

Éditeurs du Journal des Économistes, du Dictionnaire de l'Économie politique,
du Dictionnaire universel du Commerce et de la Navigation,
de la Bibliothèque des Sciences morales et politiques, etc.
RUE RICHELIEU, 14

1863

LES FINANCES

DU ROYAUME D'ITALIE

Paris. — Typ. Guérin, rue du Petit-Carreau, 26.



LES FINANCES
DU
ROYAUME D'ITALIE

CONSIDÉRÉES PAR RAPPORT A L'HISTOIRE A L'ÉCONOMIE PUBLIQUE, A L'ADMINISTRATION ET A LA POLITIQUE

PAR

A. PLEBANO ET G.-A. MUSSO

AVEC UNE PRÉFACE

Par M. Paul BOITEAU

Dove una cosa per se medesima senza la legge opera bene, non è necessaria la legge.
MACHIAVELLI.

Il n'y a pour un ministre des finances aucun talent qui vaille celui de *dépenser peu*.
J.-B. SAY.

Le budget c'est toute la *politique*... Il est encore, à bien des égards, la *morale* du peuple.
BASTIAT.

Se giungiamo a tramandare ai nostri figli, ai nostri nipoti la *libertà* e l'*indipendenza* della patria, essi non potranno lagnarsi del glorioso retaggio, quantunque gravato di pesanti debiti.
CAVOUR.



PARIS

LIBRAIRIE DE GUILLAUMIN ET CIE

Éditeurs du Journal des Économistes, du Dictionnaire de l'Économie politique, du Dictionnaire universel du Commerce et de la Navigation, de la Bibliothèque des Sciences morales et politiques, etc.

RUE RICHELIEU, 14

1863

PRÉFACE

La résurrection de l'Italie comptera un jour parmi les merveilleux souvenirs de l'histoire. Il y a quarante ans, notre grand poëte Lamartine s'indignait d'y chercher en vain

> Des hommes et non pas de la poussière humaine;

et il y a vingt ans, un autre de nos poëtes, Alfred de Musset, disait encore, avec un triste soupir :

> L'Italie,
> Messaline en haillons, sous les baisers pâlie,
> Que tout père à son fils paye à sa puberté!

Aujourd'hui tout est bien changé, et tout a été changé soudainement. Sans rien raconter de ces terribles batailles où l'épée de la France a, du Tessin au Mincio, chassé l'aigle d'Autriche, ni de ces jours de soleil et d'azur où, de Palerme à Naples, presque sans combattre et comme en chantant, les mille héros de Garibaldi refirent des chants d'Homère, voici un livre qui, dans sa prose dépourvue de rhythme, atteste avec une éloquence incomparable les miracles de cette renaissance. L'Italie n'existait pas la veille de la journée de Magenta, et, au bout de cinq années, on aura publié en France les comptes financiers d'un royaume dont les capitales sont Turin, Milan, Florence et Naples, en attendant Rome. On ne trouverait

pas un autre exemple d'une nation surgie comme par un coup de théâtre de dessous les ruines d'un si long passé, et qui, ayant dit une fois à ses amis et à ses ennemis qu'elle existait, se soit mise à vivre comme font les peuples dont les droits sont inscrits dans les textes de vingt traités. Spectacle admirable dans un siècle où tout semblait désormais compassé sous les règles diplomatiques; inestimable enseignement pour des générations qu'on accuse de n'avoir plus de foi!

Mais qu'on ne s'arrête pas aux surprises de l'événement, et qu'on envisage cette nation ressuscitée comme un sujet d'études pour les esprits sérieux qui, dans le champ de la politique pure et de l'économie politique cherchent les lois de la grandeur et de la décadence des peuples. Alors il semble plus merveilleux encore que, de nos jours, il soit donné à la science une occasion d'assister à la belle œuvre de la construction simultanée de toutes les parties d'un grand peuple, et d'un peuple aussi bien préparé par ses penseurs et ses écrivains des jours d'infortune, à ce que, dans cette solennelle expérience, il ne soit rien négligé de tout ce que l'esprit humain a déjà découvert de méthodes et saisi de vérités. Nous sommes donc sûr de l'accueil qui attend ce livre écrit dans la langue de la politique et de l'économie politique universelle par deux des plus éclairés et des plus dévoués citoyens du royaume dont l'édifice s'élève sous les yeux de l'Europe étonnée.

Si quelque chose pouvait ajouter à la sympathie que tout homme de cœur, que tout esprit cultivé doit ressentir pour l'Italie, c'est que, par une autre et inestimable faveur de la Providence, le despotisme n'aura pas conduit l'architecture de cet édifice. Une nation entière renaît, une nation entière s'administre et se règle, et c'est au nom et avec le secours du premier, du plus cher présent de Dieu, la liberté!

Nous croirions volontiers qu'il est superflu de parler ici de la grande question de l'unité italienne; mais comme il s'agit des finances du nouveau royaume, c'est-à-dire d'une matière où les sentiments languissent et où il faut que la raison persuade, il n'est peut-être pas inutile, en présentant ce livre aux lecteurs de la France, de leur dire une fois encore, après tant d'autres, que l'unité italienne est un principe de justice et de nécessité qu'aucun doute ne saurait combattre.

Il ne manque pas de gens pour prétendre qu'il est interdit à un homme d'État français de toucher au système européen qui, même après 1815, nous a laissé autour de nos frontières une ceinture de petits États; que faire ou laisser faire l'unité de l'Italie, c'est préparer l'unité de l'Allemagne, et que l'avenir de la France est en danger s'il n'y a qu'une Allemagne et s'il n'y a qu'une Italie.

L'Espagne est donc perdue, parce qu'elle a pour voisins la France unique et la mer et le Portugal, c'est-à-dire la flotte de l'unique Angleterre? L'Allemagne est donc esclave, parce qu'elle a sur son flanc gauche l'unité française et sur son flanc droit l'unité russe?

Mais quelle est la fin de la politique et de la civilisation universelle? Où marche l'humanité? Les peuples, toujours défiants, toujours hostiles, seront-ils indéfiniment parqués dans des régions géographiques? N'est-ce pas notre rêve à tous qu'il n'y ait un jour qu'une seule famille sur la terre?

Ou les sociétés actuelles resteront ce qu'elles sont aujourd'hui ou elles se transformeront et se rapprocheront sans cesse de cette unité de la famille humaine qui doit être la fin de la politique et de la civilisation.

Or est-il possible d'admettre que nous soyons arrivés à un état de chose absolument parfait et nécessairement immuable? L'histoire du passé nous raconte comment

des races diverses, sous tous les méridiens, ont commencé le défrichement de la terre; le spectacle du présent nous montre combien nous sommes loin d'une civilisation et d'une politique universellement égale et fraternelle; l'avenir, sans aucun doute, prouvera que Dieu a créé les hommes pour qu'ils triomphent, ensemble et tous, des maux matériels et des maladies morales qui assiégent l'humanité. Si telle n'est pas la pensée de Dieu, nous ne serions qu'un jouet de son caprice!

Eh bien, puisque les sociétés marchent, puisque les peuples se forment, puisqu'ils s'unissent, puisque la Révolution de 1789 et le progrès des sciences ont ouvert une carrière plus rapide au développement des idées de concorde et de paix, hâtons-nous, non pas encore de répudier la précieuse vertu du patriotisme, mais de proclamer et de pratiquer la politique nouvelle et définitive: celle de l'émancipation et de la fraternité des peuples.

Ce n'est pas à la France de trembler pour son avenir national. Les rois anciens la craignent et la combattent encore en trompant leurs peuples; mais les peuples qu'elle a instruits, éclairés, affranchis, défendus, la béniront et la vénéreront à jamais. Quel sentiment a poussé l'Europe chrétienne à relever les ruines de la Grèce? Quel sentiment fait encore aujourd'hui que l'Europe libérale sourit au réveil de l'Italie? L'Italie et la Grèce, berceaux de la civilisation païenne, dans leur misère même ont été protégées par le souvenir de leur vieille gloire bienfaisante, et il y a de la reconnaissance dans l'appui qu'on leur a prêté. Quelle reconnaissance plus sûre et plus durable n'inspirerait pas cette France qui n'a pas civilisé les peuples en les domptant comme la Grèce et Rome, mais en rompant leurs chaînes!

Laissez donc se faire l'Italie et laissez s'inscrire parmi les dogmes politiques la déclaration de l'unité italienne. Est-ce à nous d'objecter la différence des races, des

caractères, des mœurs et des langages de ses divers États? Autant déclarer que l'unité de la France est illégitime, parce que les Marseillais ne ressemblent pas aux Bretons, parce que l'Alsace diffère de la Gascogne.

Qu'eussions-nous dit si, avec de pareils mots, on eût voulu nous empêcher, sous Louis XI et sous Louis XIV, de nous constituer en une même nation française?

Comme aujourd'hui en Italie, c'est du pied des monts que descendirent jusqu'à Grenade et jusqu'à Cadix les libérateurs de l'Espagne. La domination arabe, vieille de sept siècles, avait le droit de se croire légale quand elle fut bouleversée. La Biscaye, les Castilles, l'Aragon et les royaumes du Sud et de l'Ouest pouvaient prétendre qu'il fallait conserver leurs vieilles dynasties et qu'une confédération seule devait les unir. Cependant, l'Espagne unique a été faite.

Comment l'heptarchie saxonne est-elle devenue l'Angleterre? Comment s'est formé le royaume-uni de la Grande-Bretagne? Comment est née la Prusse, ce lambeau de l'Allemagne, et comment a été fabriquée la monarchie autrichienne, le seul des grands États qui ne puisse invoquer le droit des races et des nationalités à se chercher et à s'unir?

Quelque temps encore les ennemis de l'unité italienne, et surtout les derniers défenseurs du principe des légitimités royales, parleront des résistances que le chef constitutionnel de l'Italie rencontrera dans l'ancien royaume de Naples. Il y a un siècle et demi, quand le jeune aïeul de François II vint y recueillir l'héritage de Charles II d'Espagne, cette résistance fut bien autrement vive, bien autrement sanglante, excitée, juste comme aujourd'hui, par les mots d'ordre de Vienne et de Rome.

Si les Italiens, par la suite des temps, veulent qu'il y ait une confédération et non pas une royauté unique

en Italie, ils seront toujours les maîtres de briser leur unité; mais en ce moment leur plus pressant intérêt de peuple inachevé encore et toujours menacé, c'est d'être et de rester un seul peuple. Là est la garantie de leur indépendance.

Ajoutons qu'en ce moment aussi l'intérêt de la civilisation moderne exige, ne fût-ce que passagèrement, l'unité de l'Italie; car le pouvoir temporel de la papauté ne peut être sacrifié qu'au principe de l'unité italienne et le temps semble venu où il faut qu'il disparaisse. Tout a été dit pour l'accuser comme pour le défendre. La cause est entendue : c'est à l'Italie d'exécuter elle-même, au nom de son unité, et à l'heure propice, l'arrêt que le dix-neuvième siècle a rendu.

Au lieu donc de jalouser sans raison cette puissance naissante ou de sourire des erreurs d'une politique encore incertaine et qui, par système même, devrait l'être, ne devons-nous pas tous, nous qui aimons les belles expériences, nous qui croyons à l'avenir des principes de concorde, de paix, d'union, nous qui nous soucions de grandes études d'administration, de finances, d'économie politique, ne devons-nous pas prêter à l'Italie le concours, sinon de nos conseils, du moins de nos encouragements et, puisque pour traverser les épreuves d'un moment elle a besoin des ressources matérielles dont disposent les banques et les capitalistes, n'est-ce pas notre devoir de l'aider à prouver qu'on ne lui fait pas l'aumône quand on l'assiste, et que nul crédit ne vaut le sien, car aucun peuple n'a commencé de vivre avec tant de raisons de compter sur sa fortune?

Qu'est-ce en effet que ces comptes établis pour faire croire qu'elle est ruinée avant d'avoir été une nation? Oui, certes, elle a dépensé beaucoup et elle dépensera même plus encore qu'elle n'a dépensé; oui, ses budgets se soldent par des découverts et ses emprunts ne suffi-

ront sans doute pas à la mener au temps où elle en pourrait assurer l'équilibre; mais quelqu'un supposait-il que de si grandes révolutions s'accompliraient sans qu'il en coutât de l'argent; et quand on calcule celui dont il a fallu que l'Italie paye son indépendance et son unité, en fin de compte que trouve-t-on?

Les divers budgets des États divisés de l'Italie formaient un total d'un peu moins de 500 millions de francs. Ils se fermaient avec un déficit annuel de 40 ou de 50 millions dont le royaume d'Italie a accepté l'héritage. Les gouvernements issus des mouvements révolutionnaires suppriment aussitôt quelques-uns des impôts, par exemple les droits sur la mouture en Sicile, dans l'Ombrie, dans les Marches. Le trésor italien y perd 17 millions. Par exemple encore les droits de consommation en Toscane et à Naples, dont le produit est attribué aux communes. Il valait 9 millions. Le premier parlement abolit une surtaxe de 7 millions dont l'impôt foncier avait été chargé en Lombardie. Toute compensation faite, ces suppressions d'impôt coûtent 30 millions. La réforme administrative en coûte 50, parce qu'on réorganise et agrandit les cadres du personnel en les unifiant et que du même coup on accroît les traitements des employés. Une révolution purement civile et d'un caractère si modéré ne pouvait s'accomplir sans quelque respect pour d'anciennes situations et pour ce qu'on appelle les droits acquis. Les pensions accordées et les traitements de disponibilité imposent au trésor une charge d'environ 20 millions. Les travaux publics, la marine, l'armée en prennent 150. En même temps la dette publique s'accroît, et rien que pour les trois années 1859, 1860, 1861, la rente à servir est augmentée de 70 millions. Voilà 320 millions de charges pour les budgets de chacune des trois premières années de la renaissance italienne, et 370, en comptant le déficit

habituel des anciens budgets. La dépense est donc déjà de plus d'un milliard. L'année 1862 présente à son tour un déficit de 375 millions; l'année 1863, dans les prévisions du ministre des finances, pourra se solder par un découvert de près de 400 millions.

L'Italie, à la fin de 1862, avait donc en quatre ans dépensé un milliard au delà de ses ressources courantes, et elle devait 375 millions avec la perspective d'en avoir 400 autres à couvrir à la fin de l'année suivante.

Nous n'avons pas à entrer ici dans des calculs qui forment la substance de ce livre; mais ce n'est pas les déflorer que de rappeler qu'en quatre ans, sans nouvel emprunt, M. Minghetti a cru possible de mettre en bon état les finances italiennes. Il veut supprimer 50 millions de dépenses qui n'ont été nécessaires ou excusables que dans les premiers moments de la révolution ; il veut rayer du budget 15 ou 20 millions de dépenses qu'il est juste, sous certaines conditions et avec certaines compensations, de laisser à la charge des provinces, des communes et d'autres corps moraux; il veut économiser 30 millions sur les 180 que coûte en Italie sa nombreuse bureaucratie, « cette forme du socialisme. » Cela fait 100 millions de réductions à opérer sur les budgets prochains.

En améliorant le service des douanes qui, dans les dernières années, n'a pas été sans perdre de sa régularité, en réformant celui des tabacs et des poudres, en donnant les salines à exploiter à l'industrie privée, et en favorisant le développement continu du produit des droits maritimes, M. Minghetti compte sur un surcroît de recettes de 30 millions. L'enregistrement remanié doit, d'ici à 1867, produire un même supplément de recettes de 30 millions. La péréquation de l'impôt foncier et diverses autres réformes procureront 35 millions et l'on espère tirer 40 millions du remaniement des

taxes mobilières et personnelles. En étendant à la Sicile l'exercice du monopole des tabacs, la recette sera accrue de 5 millions, et enfin les droits locaux de consommation, une fois réorganisés, semblent devoir donner au trésor un surcroît de recettes de 35 millions. Les recettes seront donc accrues d'environ 115 millions au bout de quatre années, et les dépenses auront diminué de 100 millions.

De plus, il est probable que l'accroissement naturel de la richesse publique fera rendre environ 60 millions de supplément aux impôts qui existent et qu'on ne modifiera pas. Tel est, du moins, le résumé des chiffres produits par M. Minghetti devant le parlement Italien dans la séance du 14 février 1863.

Si le découvert actuel devait se reproduire à la fin de chacune des quatre années qui, dans la pensée du ministre, forment la période de transformation, de régularisation des finances d'Italie, il y aurait 1100 millions d'excédant de dépenses en 1867; mais, si le système indiqué est pratiqué d'une main ferme, cette somme sera réduite de moitié. Quant à l'équilibre du budget promis pour l'année 1867, c'est sur la base de 720 ou de 730 millions d'actif et de passif qu'il paraît possible de l'asseoir.

Tout cela n'est encore que le budget ordinaire, car l'Italie a fait comme la France, elle a divisé son budget en deux parties et cela s'explique peut-être mieux chez une nation dont l'organisation n'est pas achevée et qui a des frais généraux à faire pour monter tous les ressorts de sa vie matérielle. M. Minghetti prévoit qu'il faudra, de ce chef, dépenser au moins 100 millions par an, mais il s'engage, s'il reste au pouvoir et si de graves événements ne se jettent pas à la traverse, à ne point excéder ce chiffre de dépense extraordinaire. C'est 400 millions pour les quatre ans.

L'Italie se trouvait donc, cette année, au moment où le parlement commençait l'examen du bubget, en présence d'un arriéré de 375 millions, et, pour une période de quatre années, en présence d'un découvert prévu de 550 millions et d'une dépense extraordinaire de 400. En tout, c'est 1,325 millions à couvrir.

M. Minghetti oppose à ce découvert les ressources suivantes : 700 millions effectifs d'emprunt, 150 millions de bons du trésor à laisser dans la circulation, après qu'on en aura retiré 150 autres qui surchargent la dette flottante, 218 millions de biens domaniaux à vendre, 222 millions à tirer de l'aliénation des biens de la caisse ecclésiastique qui ont été transférés au domaine. C'est un ensemble de 1,290 millions, presque l'équivalent du déficit général.

Si l'on se défie des hasards de l'avenir, si l'on montre à l'horizon les perspectives de nouvelles épreuves pour la patrie italienne, le ministre indique les 200 millions que l'on pourra se procurer en appliquant dans toutes les régions du royaume les lois qui ont formé la caisse ecclésiastique et les deux milliards que promet à qui la voudra tenter, comme l'Espagne l'a menée à terme avec tant de succès, la grande opération de la conversion en rentes sur l'État des immenses propriétés de la mainmorte.

Voilà où en est l'Italie en matière de finances. Que l'on assombrisse encore le tableau, et, en dehors de l'opération du désamortissement, que l'on admette, les plans de M. Minghetti ayant échoué au moins à demi et la période d'organisation s'étant prolongée d'un nombre d'années double, au milieu d'aventures imprévues et coûteuses, que l'Italie aura encore un ou deux milliards à dépenser avant d'être en possession de l'équilibre de ses budgets, sa dette ne sera toujours que de 5 ou 6 milliards et d'un intérêt facile à réduire, et les ressources de

son agriculture, de son industrie, de son commerce, de sa marine, après tant de siècles de repos, sous un ciel si merveilleux, sur un sol jadis si fécond seront vierges encore.

Mais c'est trop accorder à l'imprévu que d'admettre que l'entreprise de la formation de l'État nouveau doit coûter si cher. La science économique se chargera de diminuer les frais et d'assurer les conditions de solidité d'une si rare entreprise, et c'est un signe de ce que l'Italie peut attendre de ceux qui vont la gouverner, que de voir, du ministère de ses finances et de sa justice, sortir l'ouvrage de MM. G. A. Musso et A. Plebano.

On n'a point idée en France de ce ton d'aisance et de liberté philosophique avec lequel des fonctionnaires de l'État, ne voyant dans l'État que la patrie et dans leurs fonctions qu'une mission de bien public, peuvent entreprendre l'examen et la critique des matières de toute la politique. Aussi, n'est-ce pas sans plaisir qu'on lira un livre où, à propos des finances, l'on voit analysée la situation complète de l'administration italienne, et dont la partie la plus considérable est celle où, d'une plume indépendante, se trouvent indiquées toutes les améliorations, toutes les réformes que l'esprit de justice et que les saines doctrines de l'économie réclament des administrateurs d'un État qui se façonne au milieu de toutes les lumières d'un siècle de raison.

MM. Plebano et Musso ne sont pas de ceux qui, pour lui plaire, flattent le pays qu'ils veulent servir ; mais en ne lui marchandant point les vérités, ils prouvent jusqu'à quel point ils sont sûrs de sa valeur et de sa fortune. Heureuse l'Italie si, dans toutes ses villes, se lèvent, pour lui dire la vérité et pour la convaincre, des citoyens aussi déterminés à ne ménager aucune erreur et à ne reculer devant aucun préjugé. Mais qui en doute, lorsqu'en moins de quatre années, un

peuple, traditionnellement asservi sous le joug de l'ignorance et de la paresse, a pu être conduit pacifiquement de cet état de servitude matérielle et morale à un degré d'émancipation dont la rapidité étonnera l'histoire!

Peut-être même les auteurs de ce livre vont-ils trop loin dans leur amour pour la pureté des théories. On verra comme ils font une guerre ardente, non-seulement au socialisme énervant qui, pratiqué sous la forme de l'oisiveté, a livré Naples aux lazzaroni, à la camorra, au brigandage, mais encore, par crainte de ces plaies, à la notion même de la centralisation et de l'État. Leur généreuse confiance dans les destins de la patrie les décide à proposer de ne pas faire à demi l'expérience et de construire, au milieu de l'Europe centralisée, mais décidée à ne plus l'être autant, cette nation idéale que chacune des nations rêve d'être, où le gouvernement n'aura exactement à remplir que des fonctions de police intérieure et extérieure.

Il nous semble que l'Italie, du salut, de la gloire de laquelle nous ne doutons pas, n'est cependant pas assez maîtresse de tous ses organes de défense, de mouvement et de progrès pour qu'elle ne garde pas quelque chose de la contenance des peuples qui l'entourent; mais, y eût-il un peu trop d'empressement scientifique dans les chapitres de ce livre auxquels nous faisons allusion, qu'il serait encore d'un bon exemple et d'une utile propagande que ce livre ait été conçu et exécuté de cette manière. Outre qu'il y a là précisément la doctrine la plus nécessaire à la préparation du bon ordre des finances d'un État, ce n'est pas en ce moment-ci un médiocre service à rendre à l'Italie que d'infuser dans sa pensée le raisonnement et l'habitude de la patience et de la paix. Imparfaite encore, elle pourrait se briser sur l'écueil d'une grande guerre trop hâtée; assise au contraire dans toute sa force et armée des ressources que la paix lui donne,

elle sera sûre de pouvoir profiter des hasards que Dieu met en réserve pour elle.

Financièrement parlant, le rigorisme de MM. Peblano et Musso n'est malheureusement que trop rare dans nos sociétés vieillies et si tolérantes pour les abus, mais ce n'est que cette rareté qui lui donne un air étrange et, quand on se dégage un instant des idées convenues, on n'y trouve plus rien que de naturel et de parfaitement praticable dans les circonstances particulières où se trouve placé le royaume neuf de l'Italie.

C'est, du reste, le propre des penseurs et des écrivains de l'Italie d'aller plus droit que d'autres à l'idéal quand ils s'occupent de spéculations politiqués; et c'est encore là une des raisons qui font croire que le génie italien est mieux fait que celui d'aucun peuple pour l'œuvre de la construction d'un État sur les plans préparés par la science économique. Les souvenirs et les mœurs de la vie municipale, qui a été si vigoureuse de l'autre côté des monts, ne seront pas non plus sans aider cette heureuse nation dans la tâche qu'enfin il lui appartient d'accomplir.

Le livre de MM. Plebano et Musso, publié en Italie, n'aurait peut-être pas aussi bien rempli sa mission. C'est parmi nous qu'il est utile que se répandent les preuves visibles et palpables de la vitalité d'un peuple qui, privé de sa capitale et d'un des plus chers, d'un des plus glorieux membres de son ancienne grandeur, n'en réclame pas moins tous les droits et n'en veut pas moins remplir tous les devoirs que la civilisation du dix-neuvième siècle accorde et impose aux nations. Nous le lirons donc avec un sentiment mêlé de curiosité et de sympathie; et, sans critique pour cette manière italienne qui, avant de toucher au présent, jette un long regard sur le passé, sans remarque pour un style qui çà et là, sous l'empreinte française, garde sa couleur native, nous étudierons avec

un intérêt croissant à chaque page cette exposition complète des dépenses, des ressources et de toute la vie administrative de l'Italie. Nous serons surtout heureux de sentir partout, dans ces écrits de finances, la pensée d'économistes de la plus pure école, et, pour nous-mêmes, pour les matières d'administration, de finances, de politique qui sont le fonds commun de l'existence de tous les peuples, nous ne serons pas sans y trouver maintes fois des réflexions d'une portée singulière et les enseignements les plus utiles.

Ce livre a encore une autre valeur; il sera précieux à consulter un jour, car c'est le premier qui, en ce genre, ait vu chez nous le jour, et c'est là qu'il faudra plus tard chercher la substance des comparaisons à faire entre les finances de l'Italie à peine formée, hésitante encore, et celles de l'Italie complète et florissante.

Nous assistons donc en ce moment à l'un des spectacles les plus rares, à un spectacle que peut-être n'ont jamais vu les hommes, car c'est sous l'épée de la conquête que presque tous les empires rapides ont été forgés, et, cette fois, pour la première fois, une nation s'établit dans la paix, par la liberté, à l'aide de la science, avec l'enchantement d'un décor qui se meut sous la vue. Pourquoi n'ont-elles pas pris leur part de cette fête toutes ces grandes âmes patriotiques et libérales qui, depuis tant de siècles et dans celui-ci surtout, ont protesté par leur courage, par leur dévouement, par leur abnégation, par la fière douleur de leurs martyres, contre toutes les tyrannies qui ont pesé sur la patrie italienne et dont l'Italie achevera de se venger!

PAUL BOITEAU.

ERRATA

Pages	lignes				
28	5	*au lieu de :*	castricioni,	*lisez :*	castriciani.
33	15	—	Forcari,	—	Foscari.
98	34	—	quoique le trésor	—	quoique dans la Toscane le trésor.
100	22	—	matière,		manière.
107	15-29-32	—	Benvenuti,		Maestri
135	31	—	dépensés,	—	alloués.
136	5	—	821 à 621,	—	943 à 743.
136	5	—	75,	—	168.
149	31	—	ragionicoi	—	*ragionieri*.
159	31	—	docteurs, collégiens	—	docteurs collégiens.
161	24	—	instituts pour,	—	instituées par.
162	27	—	du reste cette,	—	Le reste de la.
167	8	—	sections,	—	gares.
174	24	—	employés suivant	—	employés, suivant.
177	31	—	de compagnies,	—	de 8 compagnies.
184	23	—	parmi ces,	—	parmi les.
190	41	—	son,	—	car son.
192	4	—	000,	—	002.
192	6	—	045,	—	047.
201	23	—	ou régulièrement,	—	ou à économie.
204	22	—	sur les biens hypothécaires,	—	sur les hypothèques.
211	28	—	dans la coutume d'enregistrer la somme,	—	dans la somme.
213	6	—	et l'on a,	—	et il a.
213	7	—	une production déterminée du tarif exigé,	—	une proportion déterminée.
229	11	—	elle a eu,	—	. Il a eu.
229	13	—	le gouvernement, dont le revenu,	—	le gouvernement. Le revenu.
233	30	—	et de la valeur,	—	et la valeur.
235	23	—	le 9 juin 1858,	—	le 5 juin 1855.
235	en note	—	Rapport du ministre,	—	Rapport au ministre.
242	7	—	de l'ancien revenu,	—	de l'ancien impôt.
258	29	—	les 18 centimes pour l'impôt foncier, qui,	—	les 18 centimes qui, ainsi que pour l'impôt foncier.
267	29	—	un impôt,	—	un revenu.
268	26	—	la richesse,	—	la richesse mobilière.
293	8	—	780,558,365	—	780,758,565.

298	6	—	habitants, annuellement	—	habitants environ, ou 35 mille annuellement.
330	27	—	avec le temps,	—	en même temps.
347	6	—	Nés et ressuscités,	—	Nés et morts.
354	12	—	En conséquence de ce principe l'ancienneté,	—	Une conséquence de ce principe de l'ancienneté.
356	11	—	des beaux-arts. Il y a en effet,	—	des beaux-arts, qui servent en effet.
370	23	—	une somme,	—	avec une somme.
373	31	—	actuel,	—	suivant.
383	16	—	je ne saurais,	—	nous ne saurions.
438	6	—	Patitti.	—	Della Rovere (1).

(1) On ne s'étonnera pas qu'il y ait dans ce volume quelques fautes légères à corriger, quand on saura que les épreuves de l'imprimerie ont dû faire le voyage de Paris à Turin.

A MONSIEUR LE COMTE

Louis CIBRARIO

MINISTRE D'ÉTAT

AUTEUR

DE L'ÉCONOMIE POLITIQUE DU MOYEN AGE

ANCIEN MINISTRE DES FINANCES

DU ROI VICTOR-EMMANUEL II

Correspondant de l'Institut de France (Académie des Sciences morales et politiques)

et des Sociétés d'Économie politique de Paris et de Madrid

INTRODUCTION

AUX AMIS DE L'ITALIE

Au milieu des derniers événements civils d'Italie, qui ont fait s'écrouler comme par enchantement les barrières intérieures de la péninsule, qui ont fait surgir avec tant de vigueur l'unité italienne, vœu de tant de générations passées, on a vu se former en politique, surtout dans les commencements de cette miraculeuse histoire, une école qu'on pourrait appeler l'*École du sentimentalisme politique*. Éblouie sans doute par le spectacle des merveilles inattendues qu'elle voyait se succéder en un si court espace de temps, et oubliant les longs siècles de douleurs, de luttes, de travaux pénibles qui en ont préparé l'éclat soudain, cette école courait le risque de méconnaître les mille difficultés, les embarras continuels de la vie pratique, par la pensée que, dans un temps de prodiges, on pouvait immédiatement exécuter tout ce que les mouvements du cœur peuvent inspirer de rêves à l'imagination des hommes.

Peu à peu cependant, l'expérience éclairant la réalité des faits fit évanouir les rêves et les illusions, et désormais les moins clairvoyants s'aperçurent qu'une nation ne peut se constituer tout d'un coup, et que, quelque fortes que soient les volontés, quelque ardents que soient les

désirs, le chemin qu'on doit nécessairement parcourir pour s'organiser en nation est long, pénible et dangereux.

Et, en effet, pour ce qui concerne spécialement l'Italie, il est aisé, en se rappelant son histoire et en observant les conditions de sa situation présente, de concevoir que le mouvement de sa civilisation doit absolument passer par trois degrés, savoir :

1° *De négation*, c'est-à-dire de destruction, de modification de tout ce que les gouvernements déchus ont laissé derrière eux de plus ou moins barbare, comme de plus ou moins national ;

2° *D'édification*, c'est-à-dire de mise en acte de toutes les innovations et réformes civiles qui peuvent élever l'Italie au rang où sont arrivées les premières nations du monde ;

3° *De progrès absolu*, c'est-à-dire, dans un temps indéterminé, de marche naturelle et suivie vers le type idéal de la civilisation parfaite.

Mais non-seulement il devint avéré qu'il fallait passer par ces trois périodes de mouvement, périodes d'une longue durée peut-être, et pleines de difficultés ; mais, pour mettre un frein à la fougue des politiques de sentiment, on vit se produire la nécessité de donner sur les questions d'État la prééminence aux questions de finances, dans lesquelles se résout en dernière analyse le problème de toute innovation utile et raisonnable.

Et cela n'arriva point par hasard, mais par la force même des choses; car plus sont importantes les questions politiques que doit aborder le gouvernement, plus pénibles sont les services qu'il rend, et plus s'en accroît la *valeur*, représentée par la *somme*, que, *comme équivalent*, chaque citoyen doit payer à l'État. Si un gouvernement réunit en une seule sept régions jusqu'alors divisées, ou, du moins, s'il détruit les obstacles qui pendant plus de dix siècles s'opposaient irrésistiblement à l'œuvre de l'union, il est certain que ce seul service rendu à la nation peut être évalué et payé un milliard et même davantage.

Nous disons plus : à peine le service a-t-il été rendu qu'il devient nécessaire de traiter cette question de l'équivalent ou du payement du service.

Comme tout autre gouvernement civilisé, le gouvernement du nouvel État italien a pour but final de faire absolument disparaître tout ce qui peut s'opposer au triomphe de la justice universelle soit dans les choses, soit parmi les personnes. C'est là une pensée que l'on trouve aussi bien

chez les politiques grecs que chez les économistes modernes, aussi bien chez Xénophon et Plutarque que chez Carey et Bastiat.

En reconnaissance, le libre citoyen paye au gouvernement une taxe ou *finance* en numéraire, taxe plus ou moins considérable, suivant que le service qu'il en reçoit est plus ou moins complet.

Ce contrat, qu'on peut appeler un contrat de vente (*emptio venditio*), est l'expression d'un engagement intime entre l'État et le citoyen. Pour en avoir la preuve, il suffira de se rappeler que presque tous les changements politiques survenus dans l'histoire des peuples n'ont pris naissance que parce que les gouvernements rendaient un service incomplet à leurs administrés et encaissaient de trop grosses finances. Le citoyen paye pendant quelque temps, mais quand il voit qu'on lui donne peu de chose ou qu'on ne lui donne rien du tout en échange, il oppose aux prétentions de l'État une résistance, ou passive ou violente.

En l'an 771 de Rome (28e année de l'ère chrétienne), les Phrygiens, peuplade établie au delà du Rhin, rompirent la paix, plutôt à cause de l'avarice insatiable des Romains que par impatience de soumission. Drusus, attendu leur pauvreté, leur imposa un petit tribut de cuirs de bœufs pour les usages de la guerre, mais sans en avoir fixé la mesure. Olennius, leur gouverneur, voulut que les peaux eussent la dimension de celles des bœufs sauvages qui ne le cédaient guère en taille aux éléphants. C'eût été une charge pesante pour n'importe quelle nation; elle l'était bien plus encore pour un petit peuple de Germains, qui rencontraient dans les forêts de grosses pièces de chasse, mais qui n'élevaient auprès d'eux que de menu bétail. Ils donnèrent d'abord les bœufs mêmes, dit Tacite, puis les terres, puis enfin, au lieu d'esclaves, leurs enfants et leurs femmes. De là l'indignation et les plaintes; mais personne ne les écoute; ils recourent alors à la guerre et traînent et attachent au gibet les soldats qui percevaient le tribut. Cette insurrection ne fut réprimée qu'avec peine. Ainsi l'avarice d'un fonctionnaire injuste causa à Rome la perte de 1,300 soldats, fit acquérir aux rebelles une réputation qui se répandit parmi les Germains (1), et les tint en haleine contre leurs tyrans.

Si vous demandez pour quelle raison l'enthousiasme au milieu duquel, en France, Philippe de Valois était monté sur le trône, se trouva changé en une exécration générale lorsque le roi descendit au tombeau, vous la

(1) Tacite, *Ann.*, lib. IV, c. 72-74.

trouverez dans le désordre des finances, et surtout dans les progrès de la taxe sur le sel. Philippe de Valois n'en fut pas l'inventeur, mais il l'accrut outre mesure (1).

Les mêmes charges continuant à s'accroître sous Jean, son successeur, rendirent le peuple indifférent aux malheurs de son roi, et devinrent un levier entre les mains de ceux qui voulurent le soulever contre le trône. Sous Charles VI, nous voyons les exacteurs des impôts massacrés en plusieurs villes de la France : Quoi encore? Louis XIV, qui était le maître absolu de ses sujets, et l'idole de sa cour, épuisa à la fin la patience de son royaume en lui enlevant une à une jusqu'à ses dernières ressources.

Après soixante-douze ans d'un règne d'abord si plein de pompe et de gloire, sa mort n'inspire point de regrets ; et la police n'empêche pas même que ses restes ne soient insultés, quand on les porte à Saint-Denis.

Tel est le témoignage de l'histoire. C'est donc bien légitimement que dans la discussion annuelle qui a lieu devant le parlement anglais sur le budget de cette grande nation, on agite toutes les questions qui se rapportent aux services de l'État et aux relations de celui-ci avec les citoyens. Ce qui veut dire que tout ce qui touche aux affaires gouvernementales peut très-bien se rapporter ou plutôt se rapporte naturellement aux budgets.

On n'a pas fait autre chose dans le petit parlement subalpin du Piémont, et c'est ce que l'on fait d'une manière plus large dans le nouveau parlement italien où, à l'occasion de l'examen du budget, les chambres passent en revue article par article toutes les matières, tous les intérêts civils et politiques de l'Italie.

Bien plus, en Piémont, non-seulement la coutume de discuter les questions politiques et économiques à l'occasion du budget avait prévalu, mais quand on proposait, discutait et votait un nouvel impôt ou un nouvel emprunt, on voulait en échange que le gouvernement prît l'initiative de quelque grande innovation civile et de quelque nouvelle réforme.

Que personne ne soit tenté de dire qu'on a tort de vouloir substituer par là une discussion de chiffres stériles et d'un froid matérialisme à l'examen des questions plus élevées de moralité civique et de principes. Une telle

(1) Gioja. *Philosophie de la statistique*, Mendrisio, 1839, p. 476-477.

accusation serait repoussée par les faits, mais surtout par la pensée qui les domine. En effet, tandis qu'on discute le point précis de la dépense et du chiffre, on observe nécessairement, on recherche, on analyse, et l'on définit si cette dépense est compensée par un *service* relativement considérable et satisfaisant soit du côté *matériel*, soit, et principalement, du côté *moral*.

En publiant les études que nous avons faites sur les finances italiennes, nous voulons satisfaire un désir conçu déjà depuis quelque temps, et pour l'accomplissement duquel nous attendions une époque plus régulière, pour ne pas donner à notre œuvre la physionomie d'un écrit de passion politique.

Mais nous croyons principalement venir en aide à ceux qui, en Italie et au dehors de l'Italie, éprouvent le besoin de bien connaître la situation exacte et l'avenir des finances italiennes, heureux de pouvoir être ainsi de quelque utilité à notre patrie.

Nous présentons notre œuvre aux amis de l'Italie, à ceux qui ont défendu sa cause par de savants écrits, à ceux qui l'ont servie dans l'ordre des relations politiques et internationales, à ceux qui ont pour elle répandu généreusement leur sang sur les champs de bataille. Cette œuvre est un fruit d'une association dont nous sommes heureux et fiers.

Unis par les liens de l'amitié et par une communauté d'idées et d'études, nous avons mis en commun notre travail et nos observations, avec la ferme conviction que l'association dans les œuvres littéraires, comme dans toute autre entreprise, peut être un instrument efficace de succès.

Notre livre est divisé en trois parties.

Dans n'importe quel ordre des choses humaines, nous voyons le présent tirer son origine des événements écoulés, et devenir à son tour la base sur laquelle se fondera l'avenir : de même, pour donner le plus de vérité possible à notre tableau des finances italiennes, nous avons commencé par recueillir dans le passé une série de faits économiques et financiers propres à nous éclairer et à nous guider dans la recherche des causes qui ont amené la situation présente ; nous nous arrêtons ensuite à l'examen approfondi de cette situation, et nous ne négligeons rien pour la faire apprécier de l'Europe, où peut-être n'est-elle pas connue sous son vrai jour ; nous portons enfin notre regard dans l'avenir, dans cet avenir qui, nous l'espérons, ne sera pas éloigné du présent.

Plus les grandes vérités qui constituent la science économique et finan-

cière, comme les principes *de la libre concurrence*, *du laisser-faire et laisser-passer*, *de l'activité* et *de la responsabilité personnelle*, *de la moindre intervention possible du gouvernement*, et enfin *de la concurrence* et *de la solidarité financière des nations*, plus ces grandes vérités se répandront et deviendront rapidement des lieux communs ; plus tôt on verra disparaître les bornes qui, pour bien des personnes encore, séparent la théorie de la pratique ; plus tôt enfin l'on comprendra que la théorie sérieuse et la pratique rationnelle ne peuvent être autre chose que, l'une l'indication et l'expression, l'autre la réalisation du même fait, et moins sera éloigné cet avenir que nous entrevoyons si heureux.

Ce n'est point par une vaine ostentation de principes que nous avons voulu parler de ces choses en traitant de l'avenir des finances italiennes ; nous ne prétendons pas non plus avoir exposé des choses bien neuves ; nous n'avons eu d'autre but que de prouver que l'Italie, lorsqu'elle aura surmonté les dangers de la période de transition et d'irrégularité nécessaire qu'elle traverse, lorsqu'elle aura pu se débarrasser de tous les obstacles que son passé et son mouvement actuel lui-même lui ont créés ; lorsqu'elle aura pu se constituer solidement, et, se souvenant qu'elle fut le berceau des études économiques et financières, lorsqu'elle aura condensé et réalisé dans ses codes, dans ses lois, dans toute son administration, les vrais principes de l'économie politique et sociale, nous voulons prouver, disons-nous, qu'elle trouvera dans le génie de ses citoyens, dans la fécondité de son sol, dans les avantages de sa position tous les moyens nécessaires pour arriver, à l'aide de nouvelles idées économiques et financières, à cette prospérité et à cette grandeur qui, parmi les nations de l'Europe, convient à la mère de la civilisation européenne.

ACHILLE PLEBANO.

GIACOMO ANDREA MUSSO.

LES FINANCES

DU ROYAUME D'ITALIE

LIVRE PREMIER

LES CONSIDÉRATIONS

> Apprenons à nous rendre compte des choses : étudions les faits, les idées, les méthodes, les systèmes et jusqu'aux utopies. Rien n'est inutile de ce qui peut éclairer les masses.
>
> P.-J. Proudhon, *Théorie de l'Impôt*.

I.

Idée moderne des finances.

L'idée moderne d'un régime de finances se fonde uniquement sur les travaux ou sur les services de l'État et sur la notion de l'équivalent ou du prix payé sous forme d'impôt par les citoyens ; et comme les opérations de l'État se restreignent, en dernière analyse, à la garantie de la liberté et de la propriété des citoyens, il s'ensuit que le gouvernement coûtera cher dans l'État où, quand même on payerait peu, la propriété et la liberté n'ont que peu ou point de garantie ; que le gouvernement coûtera peu dans l'État où, en payant même beaucoup, la garantie de la propriété et de la liberté atteint le plus haut point ; que la prestation de travail manuel ou la

corvée établie en faveur du gouvernement nuit à la liberté des citoyens; que la prestation au gouvernement d'objets en nature ou l'adjudication d'effets immeubles nuit à la propriété privée; et qu'enfin c'est le payement en argent, mesure de la valeur des choses, qui, dans le contrat gouvernemental ainsi que dans les contrats privés, se trouve être le meilleur et le moins onéreux équivalent des services rendus par l'État.

Dans la vie des peuples, on voit ces différentes règles tantôt suivies comme par instinct, tantôt abandonnées ou même confondues les unes avec les autres et suivies dans le même temps.

II.

Marche historique de l'impôt.

Il nous semble qu'après avoir dégagé les principes des innombrables et mobiles circonstances d'un ordre secondaire, les peuples ont pourvu aux besoins du gouvernement par l'un quelconque des différents modes ou systèmes que nous allons énumérer, et qui se sont succédé suivant les divers degrés de civilisation dans le cours des siècles :

1° La haute propriété de l'État ou le domaine;
2° Le butin;
3° La prestation d'œuvres (corvées);
4° La prestation en nature;
5° Les peines pécuniaires, la confiscation des biens;
6° La prestation en argent ou payement;
7° Les monopoles avec le mélange des différents systèmes;
8° La tendance à l'impôt unique en argent.

Dans l'origine des sociétés, les besoins communs se réduisaient à fort peu de chose, de sorte que les ressources d'où

l'on tirait les dépenses pour y faire face devaient être bien limitées. Mais à mesure que les institutions se compliquèrent en raison de l'accroissement des populations, de la fréquence ou de l'importance des guerres, du développement du territoire et de la civilisation, il devint nécessaire d'augmenter aussi les dépenses, et par conséquent les ressources (1).

D'où il résulte que l'histoire spéciale des finances éclaircit l'histoire générale des peuples, en tant qu'elle démontre, les chiffres à la main, la succession :

1° De l'intervention naturelle du gouvernement ;

2° De l'intervention moyenne ;

3° De l'intervention suprême ou poussée au plus haut degré.

Il faut pourtant dire que les méthodes ci-dessus mentionnées furent suivies par intervalles en différents temps, parce qu'elles s'appliquaient plus spécialement aux usages, aux inclinations et aux habitudes de certains peuples. Le différent degré de culture et de civilisation devait d'ailleurs faire prévaloir nécessairement tantôt l'un, tantôt l'autre système.

Et comme, à cause du différent caractère, des différents âges et des différentes générations d'un même peuple, il n'y a rien de si bien défini et de si certain qui ne se rapporte et ne ressemble à autre chose, de même nous voyons dans un temps suivre un système à côté d'un autre système. L'éclectisme, en matière de finances, apparaît chez un peuple dès le moment même où il commence à vivre, et, encore aujourd'hui, il est en vigueur et en honneur, malgré les efforts des économistes financiers.

Chez les anciens peuples, on n'avait pas une idée juste des finances. Comme l'État était une application en grand de la vie domestique et patriarcale, certains peuples la prenaient pour règle et pour modèle unique. Cependant, en général, tout ce qui revenait à l'État se payait sur le butin et par les

(1) Placide de Luca, *la Science des finances*.

tributs imposés aux vaincus. Les dissensions et les guerres presque continuelles entre les peuples viosins offraient alors une ressource qui n'était point onéreuse à des hommes qui regardaient la guerre comme l'état naturel de l'humanité.

III.

Dépenses et recettes chez les Assyriens et les Babyloniens.

Chez les Assyriens et les Babyloniens, la propriété de toutes les terres appartenait au roi qui les cédait à ses soldats et à ses esclaves, moyennant un cens ou revenu perpétuel. On payait aussi le dixième sur les marchandises à l'entrée des villes. On y ajoutait la taxe d'hommes et de femmes pour augmenter la population détruite par la guerre. Babylone entretenait sans difficulté, pour fournir les chevaux de guerre nécessaires au prince, une race choisie de huit cents étalons et de seize mille juments, ainsi qu'une grande quantité de chiens indiens. On payait chaque mois le centième des fruits, de l'argent, du blé, du vin et de l'huile, ce qui faisait un impôt en nature de 12 p. 100 par an, usure pratiquée longtemps chez les Romains (1).

Hérodote dit que les Babyloniens consumaient chaque année, à la fête de Bel, une quantité d'encens de la valeur de mille talents d'argent; or, selon le calcul de Brerewood, il faudrait les évaluer à 11,344 liv. chacun, et nous arrivons à la somme énorme de 11,344,000 liv. (2). Quand même on voudrait trouver ce chiffre exagéré, il montre clairement que les recettes et les dépenses de ce royaume du despotisme, des danses et de l'adoration devaient être considérables.

(1) Pastoret, *Histoire de la législation.*

(2) D'Harmonville, *Dictionnaire des dates.*

Dans le temple de Bel se trouvaient des statues, des autels et d'autres meubles d'or de la valeur de 800 grands talents qui, évalués à 16 talents d'argent chacun, forment la somme de 145,209,600 liv.

Les gouverneurs des provinces recevaient du pain, du vin, et par jour, 40 sicles en argent, c'est-à-dire près de 140 liv., sans tenir compte de la valeur des prestations en nature que l'on doit regarder comme supérieure à cette somme, si l'on songe au grand nombre d'hommes et de femmes esclaves qu'ils possédaient.

IV.

Les Égyptiens.

En Égypte, les personnes ainsi que les choses étaient légalement, théocratiquement, dans l'esclavage et faisaient purement et simplement partie du domaine du prince. Les possesseurs de terres et de biens, ou plutôt les usufruitiers avaient chaque année à payer au trésor public un cinquième de leur rente, *quarta proventuum* (1).

Au reste, la moitié des terres était entre les mains du monarque et des prêtres. En temps de guerre, on prenait l'ébène, l'ivoire, l'or aux vaincus qui étaient soumis à de forts tributs.

Quant à la manière d'établir et de régler les impôts, il est à remarquer qu'une loi d'Amasis imposait aux personnes l'obligation de faire chaque année la déclaration du chiffre total des revenus de leurs biens ou de leur industrie, et condamnait à mort ceux qui la faisaient infidèle.

Le monopole du papier était réservé à l'État, et il suffisait d'en augmenter le prix, pour lever un impôt productif.

(1) La *Vulgate*, ch. XLVII.

V.

Les Hébreux.

Des amendes, des confiscations, des rachats pécuniaires, une taxe sur le transport des marchandises, un prélèvement sur les productions de la terre, et une capitation universelle constituaient les rentes publiques des Juifs. Le chef de l'État avait un trésor particulier. Les prêtres en possédaient un pour leurs dépenses et pour celles du culte. Le temple avait ses questeurs. Les impôts dès le commencement devaient être proposés et approuvés dans une assemblée générale des chefs des tribus et de quelques principaux citoyens.

Sous le règne de Salomon, les impôts étaient montés à des sommes énormes. Dans le livre des *Rois* (1), il est, par exemple, fait mention d'une dépense de 666 talents d'or qui, évalués selon les calculs de Brerewood, à 181,512 liv. chacun, donnent le chiffre de 120,886,992 francs. La population ne s'éleva guère, à son plus haut degré de civilisation, qu'au chiffre de 2,500,000 individus (2). En divisant le chiffre total de cette dépense pour le chiffre de la plus grande population, on trouve pour chaque individu une quote-part de 48 liv. et quelques centimes ; et cela sans compter ce qui était payé à l'État par le commerce, ni ce que l'on retirait du butin ravi ou des tributs levés sur les peuples vaincus.

David, selon la *Vulgate*, a laissé cent mille talents d'or et un million de talents d'argent ; mais ces témoignages sont difficilement croyables, car ce trésor d'un petit roi de Judée équivaudrait à 12 milliards de livres, selon les calculs de Pas-

(1) IX, 28.

(2) Encyclopédie italienne de Pomba, Turin, 1850.

toret, qui pourtant, contre les calculs habituels, n'assigne au talent d'argent qu'une valeur de 5,000 francs, et au talent d'or qu'une valeur d'environ 70,000. En s'en tenant toutefois au texte de l'Écriture arabe qui parle de mille talents d'or et de mille talents d'argent, selon les tables de Brerewood, on a encore le chiffre de 192,856,000 livres (1).

Les Hébreux étaient en outre soumis à la servitude personnelle, avec leurs animaux, leurs domestiques et leurs enfants. Ils étaient employés à travailler les terres du monarque. Salomon demandait trente mille ouvriers pour le temple de Jérusalem. Dix mille allaient de mois en mois, quatre fois par ans, couper sur le mont Liban le bois nécessaire. L'intendant de la *servitude* était en même temps l'intendant de l'*impôt*. Les travaux personnels ne dispensaient pas les Hébreux de payer une partie de leurs propres rentes, quelquefois en argent, mais plus souvent en nature.

De tels impôts, quoique onéreux, devaient paraître légers, parce qu'on les appelait des *dons*. Même dans les temps modernes on suivit ce triste usage de dissimuler la vérité en appelant *don volontaire* ce qu'on devait payer forcément. Le « don de joyeux avénement » en France était l'un des plus lourds impôts de l'ancienne monarchie. Il y avait réellement des *donations ;* mais c'était un surcroît de charge. La guerre faisait quelquefois espérer des recettes ; mais comme elle fut toujours un jeu du sort, souvent au lieu de prendre, on se trouvait dépouillé. C'est ainsi que Manahem dut payer au roi d'Assyrie un tribut de mille talents d'argent, c'est-à-dire 11,344,000 livres. Les Moabites payèrent longtemps au roi d'Israël un *cens* annuel de cent mille agneaux et de cent mille

(1) Pastoret, dans le passage cité, dit de 600 à 700 millions, mais il est évidemment dans l'erreur ; d'autant plus qu'il assigne au talent hébraïque la valeur du talent d'Athènes.

moutons couverts de leur toison. D'autres fois le tribut était payé en hommes. Salomon, vainqueur des Cananéens, exigea que chaque année ils lui fournissent un certain nombre de bras pour cultiver la terre.

L'État trouvait aussi un revenu dans les condamnations judiciaires et dans les rachats pécuniaires de diverse nature que l'on imposait dans certains cas. Pour la construction du tabernacle on payait une capitation d'un demi-sicle, c'est-à-dire d'un franc soixante-quatorze centimes.

Les percepteurs avaient probablement la ferme, c'est-à-dire l'enchère des impôts, dont une partie tournait à leur profit. S'il n'en avait pas été ainsi, comme le remarque judicieusement Pastoret, les historiens hébreux ne les appelleraient pas unanimement des *voleurs publics*.

VI.

Les Lacédémoniens.

Si l'argent est le nerf et la force de la guerre, le fer est l'instrument le plus sûr de la victoire. Avec leur fer les Romains pauvres ne vainquirent-ils pas les Grecs opulents ?

Sur cette maxime se fondait le système financier des Lacédémoniens, si on peut l'appeler un système. Les tributs imposés aux peuples vaincus devinrent un des principaux revenus de l'État. Sparte victorieuse des Messéniens avait exigé d'eux la moitié des produits de leurs champs. Un tel partage, sinon des terres, au moins du revenu des tributaires, dut être d'un grand secours pour les dépenses des Lacédémoniens. La rente qu'ils exigeaient, après la guerre du Péléponèse, se montait déjà à un total de mille talents.

Une exemption de service personnel fut quelquefois accordée

à Sparte, moyennant une contribution qui servait à payer les soldats les mieux disposés à combattre.

A ces subsides perpétuels et certains il s'en joignait de temporaires ou d'éventuels, comme les amendes, le butin, la vente ou le rachat des prisonniers. Les rachats exigés par les Lacédémoniens étaient plus lourds que ceux qu'imposaient les autres peuples grecs : une mine ou cent drachmes (environ quatre-vingt-dix francs) suffisaient ordinairement à ceux-ci; les Lacédémoniens voulurent deux mines, et encore de celles d'Égine, dont la valeur excédait d'un quart la mine ordinaire de la monnaie grecque.

Quant au butin, il fut souvent assez important pour devenir une source réelle de richesse pour l'État. Ainsi, après la victoire remportée sur les Éléates, quatre siècles avant l'ère chrétienne, le nombre des esclaves et des troupeaux qu'on prit était si grand qu'on accourait des divers lieux du Péloponèse afin de s'en procurer.

VII.

Les Athéniens.

Xénophon, dans son livre des *Rentes ou des revenus*, propose divers moyens d'augmenter les rentes publiques des Athéniens sans surcharger le peuple de nouvelles contributions. Des lois plus favorables aux étrangers, aux navigateurs, aux commerçants, plus de vigilance et d'habileté dans l'administration des biens de l'État, la multiplication des places publiques et des marchés, la construction des vaisseaux marchands à affréter sous garantie pour le compte de la république, l'abandon de l'esprit de domination et de conquête, et

l'élection de magistrats spécialement chargés de maintenir la paix, tels sont les principaux expédients qu'il propose.

Parmi les sources des revenus de l'Attique, on doit compter les mines et les forêts. Quelques propriétés rurales faisaient aussi partie du patrimoine de l'État, qui les louait sous caution. L'exploitation des mines était quelquefois cédée à des particuliers et même à des étrangers, qui devaient payer à l'État la vingt-quatrième partie du produit.

Une loi obligeait celui qui aurait trouvé un trésor à en céder une part à la ville d'Athènes.

Le produit de la pêche et celui des salines de Phalère et du Pirée peuvent être comptées parmi les revenus publics des Athéniens. On soumettait à la taxe les denrées vendues sur la place publique, et on taxait à un droit du cinquantième les marchandises qui étaient exportées au dehors du pays. Les étrangers résidant dans l'Attique ou « Météques » payaient une contribution personnelle de 12 drachmes, soit 4 fr. 80 c., pour les hommes, et 6 drachmes (2 fr. 40 c.) pour les femmes. La mère d'un fils déjà taxé n'avait rien à payer (1). Si les étrangers ne payaient pas l'impôt, ils étaient vendus par le magistrat. C'est ainsi que fut vendu le philosophe Xénocrate, pauvre et étranger.

Le nombre des Météques s'élevait à dix mille environ. Ils étaient pour la plupart mâles et négociants. L'État percevait donc de ce chef une rente d'à peu près 40,000 livres. On prélevait une taxe annuelle sur les affranchis comme sur les étrangers. Les courtisanes furent également assujetties à payer

(1) Pastoret, *Histoire de la législation*, vol. XI, p. 183, dit qu'une drachme valait dix-huit sous, soit 90 centimes environ. D'Harmonville, dans le *Dictionnaire des dates* (Voy. MONNAIE, p. 380), lui assigne une valeur de 77 centimes. Nous avons pris un terme moyen en la calculant à 80 centimes.

un impôt. Quant aux citoyens d'Athènes, ils étaient toujours exempts de ces impositions personnelles.

Toutes les autres contributions étaient *réelles*. Les propriétaires qui avaient des propriétés en divers lieux payaient pour chaque propriété leur quote-part de l'impôt levé sur la contrée.

Sur les revenus de l'industrie et du commerce l'État prélevait un impôt du *dixième*.

On a peine à croire que l'impôt ordinaire fût d'un talent (5,400 fr.) pour les Athéniens de *première classe*, de la moitié pour ceux de la seconde et de dix mines (900 fr.) pour ceux de la troisième (2).

Pour les impôts extraordinaires, ils étaient décrétés par le sénat et par le peuple.

Les Athéniens s'imposèrent deux cents talents (1,080,000 fr.) pour subvenir aux frais du siége de Mitylène. Les gens les plus opulents et zélés offraient des *dons volontaires*. S'ils manquaient à leurs engagements, leurs noms étaient honteusement affichés en public.

On versait au trésor public le produit des tributs imposés aux vaincus et la valeur entière du butin. Les dépouilles du roi de Paphlagonie lui procurèrent de la sorte un encaissement de mille deux cents talents, somme égale à 6,480,000 francs.

Outre le produit des amendes et des confiscations, il faut mentionner la somme que chaque ville du territoire payait pour la construction de la flotte commune et pour la levée des troupes. Aristide l'établit à 2,484,000 francs; Périclès et Albiciade la portèrent à 5,400,000 francs. Lycurgue l'augmenta encore, et ses successeurs en suivirent l'exemple.

Les revenus de l'État se consommaient dans les spectacles

(1) Chez les Athéniens, le talent avait une autre valeur. Voir les tableaux publiés par J.-J. Barthélemy, *Voyage du jeune Anacharsis en Grèce*, 1822, vol. XIII, p. 12.

et dans les fêtes, et une partie était l'appât de quelques déprédateurs revêtus d'un caractère public et légal qui finirent, comme toujours, par trouver à la fin un châtiment. Aristide, Lycurgue et Périclès donnèrent à la dépense une direction meilleure et plus utile. Périclès s'était fait un fonds d'environ 54,000 francs pour les dépenses secrètes, et son exemple fut toujours aisément et largement imité.

Le revenu ordinaire d'Athènes au temps de Démosthènes pouvait s'évaluer à une somme de 4 à 5 millions de livres.

Les différentes parties de ce revenu public étaient ordinairement mises aux enchères publiques, et des magistrats appelés *poleti* avaient la surveillance des contrats et des baux à ferme. Une diffamation légale frappait ceux qui se trouvaient être débiteurs du trésor public; cette diffamation aurait même frappé le président d'une assemblée du peuple qui leur aurait permis d'y venir donner leur suffrage. Le dénonciateur d'un débiteur public, qui aurait cherché à dissimuler la valeur ou la connaissance de ses biens pour échapper à la saisie, obtenait les trois quarts des valeurs qu'il indiquait.

La jurisprudence fiscale des Athéniens était en général d'une grande sévérité. Les déprédateurs publics furent presque toujours punis de mort; et on savait les trouver. Le trésor était gardé dans la citadelle, sous la protection de Minerve. On y tenait ordinairement en dépôt et en réserve une somme de 1,000 talents (5,400,000 fr.).

Sous Périclès il y en eut jusqu'à 10,000 (54,000,000 de fr.). On raconte qu'une fois les gardiens du trésor s'avisèrent de vouloir faire fructifier ce capital à leur avantage en le prêtant aux banquiers qui, à la suite de mauvaises opérations, firent faillite et ne purent plus le restituer.

On vient de parler du talent d'argent chez les Athéniens, qui a une valeur, suivant Barthélemy, de 5,400 fr., et suivant

d'Harmonville de 4,593 fr. 37 c. Le talent d'or, à raison de seize d'argent, a une valeur, selon les calculs de d'Harmonville, de 73,493 fr. 92 c.

On sait que Solon mit le travail en honneur et voulut que les charges publiques fussent gratuites. Sous ce régime, l'Attique s'enrichit et prospéra. Périclès, au contraire, dispensa les citoyens du travail, encouragea le goût des spectacles, et assigna une rétribution à chaque charge. La Grèce devint pauvre, se ruina et ses mœurs se corrompirent.

Périclès employa 3,000 talents à décorer Athènes de théâtres, de statues, de peintures et d'édifices publics (3,000 talents équivalent à plus de 13 millions de francs). On lui reprocha d'avoir ainsi employé en dépenses de luxe un argent que les alliés payaient à Athènes afin d'être défendus contre les barbares. Mais Périclès, en répandant l'abondance sur un grand nombre de citoyens indigents, prévenait toutes les séditions ; et la Grèce, jouissant alors de la paix la plus sûre et la plus désirable n'avait pas besoin de troupes et d'armées considérables (1).

Les Thessaliens avaient abandonné au roi de Macédoine, leur vainqueur, le produit de tous leurs impôts et toutes les rentes publiques. Le tribut qui était payé par les peuples subjugués était augmenté dans les cas de mécontentement et de révolte. Souvent on demandait des otages pour la garantie soit de la somme due, soit des animaux et des vivres qu'on devait fournir. Le trésor d'Alexandre, qu'on gardait dans la citadelle d'Ecbatane, s'élevait, dit-on, à la valeur de plus d'un milliard (2).

(1) *Thucydide*, liv. II, ch. XIII.

(2) Barthélemy, *Voyage du jeune Anacharsis en Grèce*, vers le milieu du IVe siècle avant l'ère vulgaire.

VIII.

Les Perses.

En Perse, l'impôt prend une forme moins irrégulière; il y est perçu chaque année, en une forme et sur des objets déterminés: l'évaluation des terres et le dénombrement des hommes en sont la base.

La Perse proprement dite ne paye pas d'impôt forcé en argent, mais elle fait des présents plus ou moins volontaires. Le privilége tourne au préjudice des provinces auxquelles on fait payer un impôt forcé.

L'une des vingt satrapies qui formaient la Perse devait fournir tous les jours un cheval blanc.

La satrapie de Babylone, comme nous l'avons vu, entretenait pour le service du roi, outre les chevaux de guerre, 800 chevaux de race et 16,000 juments. Le satrape d'Arménie devait envoyer 20,000 poulains chaque année et 50,000 têtes de bétail. Suivant les principes d'égalité qui prévalaient en ces temps-là, les Mèdes étaient soumis à une taxe presque double.

Le roi de Perse s'était réservé dans la satrapie d'Égypte les revenus de la pêche du lac Mœris. Les Éthiopiens étaient obligés d'envoyer, de trois en trois ans, à Cambyse, une quantité convenue de l'or du pays, 200 troncs de bois d'ébène, 20 grosses défenses d'éléphant et 5 enfants éthiopiens. Darius imposa aux nations voisines une contribution de femmes pour repeupler Babylone; les habitants de la Colchide et des pays limitrophes jusqu'au Caucase, devaient lui envoyer de cinq ans en cinq ans 100 jeunes gens et autant de jeunes filles; les histoires

ne disent pas si celles-ci devaient être jolies ou laides, mais certainement on sous-entendait le mot « *commerçables.* » Une autre satrapie était obligée de fournir chaque année 500 jeunes eunuques.

En cas de guerre, les villes maritimes fournissaient des vaisseaux pour le transport des vivres et des soldats.

Quand le monarque voyageait, tous les habitants des lieux par où il passait devaient lui offrir un présent, selon leur profession et leurs moyens. Les pauvres lui présentaient les prémices des fruits du pays (1).

D'après les chiffres rapportés par Justin, le budget de la Perse peut être évalué à une somme de plus d'un milliard et demi de francs.

Carète de Mitylène disait que les rois de la Perse avaient toujours au chevet de leur lit une réserve de 5,000 talents d'or et une autre au pied du lit de 3,000 talents en argent: on appelait cela l'oreiller et l'escabeau du roi (2).

IX.

Les Carthaginois.

Les tributs que les Carthaginois recevaient des peuples qu'ils avaient vaincus furent longtemps la source la plus importante de la richesse publique.

(1) Au chapitre III (art. 21), du budget de la municipalité de Naples, on avait naguère inscrit une somme de 2,000 ducats (8,900 livres) qu'on donnait au roi, à la fête de Pâques, et à celle de Noël. C'était d'une bien autre valeur que les ministres étaient dans l'usage de faire, aux derniers rois de Naples, des dons payés par le trésor public. Voir le discours intéressant de l'honorable M. Nisco fait à la chambre des députés, dans la séance du 27 février 1863. (*Actes du parlement*, p. 4074.)

(2) Pastoret, vol. XI, p. 547 et suiv.

Quand Carthage subjuguait un peuple, elle l'obligeait à payer un impôt en argent et un autre en hommes. Aussi eut-elle des armées formidables sans se servir des citoyens de la république.

Les contributions sur les terres étaient perçues tantôt en nature et tantôt en argent, comme chez les autres peuples.

Carthage dut payer en cinquante ans un tribut de 10,000 talents en argent aux Romains, c'est-à-dire 200 talents par an. L'an 481 avant l'ère chrétienne elle paya aussi 2,000 talents à Gélon, chef de Syracuse, pour acheter la paix. On voit que le mauvais exemple de Carthage profita aux autres peuples et nuisit à ceux qui le donnèrent.

X

Les Romains.

Sous la république romaine les patriciens traitent la plèbe avec dureté en l'excluant de toute participation au territoire conquis au prix de son propre sang et en l'assujettissant à des tributs excessifs. Aussi se souleva-t-elle en se retirant sur le mont Sacré. Les patriciens durent en venir à des accords : et l'on établit des magistrats pour la défense du peuple. Ce sont les fameux « tribuns ». Après la conquête de Veies, le territoire de cette ville fut partagé entre les plébéiens ; et Camille fut condamné à une amende pour avoir soustrait quelque chose du butin pris sur les Véiens. C'est ainsi que le partage du butin avait ses lois sévères, c'est ainsi que les délits eux-mêmes contribuaient par l'amende à mieux remplir le trésor public.

Servius Tullius qui soumit les armes à la main plusieurs peuples voisins de Rome, l'embellit beaucoup en employant le butin qu'il avait fait à la construction du temple de Jupiter

Capitolin, de Junon et de Minerve. Voilà donc les dépouilles des vaincus qui servent au culte des dieux.

La richesse s'accrut à un tel point dans Rome qu'on promulgua bientôt la loi Appienne pour mettre un frein aux dépenses excessives. Mais les femmes romaines violèrent et firent rapporter cette loi, et l'histoire nous apprend que Lollie Pauline put paraître à un festin domestique avec une parure de perles et d'émeraudes de la valeur, sans doute exagérée, de 70 millions (1).

La paix que les Carthaginois et les Romains conclurent l'an 241 avant l'ère vulgaire coûta aux premiers 3,200 talents, outre la cession de la domination de la Sicile, qui devint ainsi la première province romaine, et qui en fut depuis le grenier.

La journée de Zama (201 av. J.-C.) força Carthage a abandonner aux Romains tous ses vaisseaux de guerre, tous ses éléphants, indépendamment de la contribution de 10,000 talents qu'elle dut, nous l'avons dit, payer en cinquante ans.

Les triumvirs sans perdre de temps imposèrent un tribut aux matrones romaines. Personne ne voulut en prendre la défense. Hortensia se présente courageusement devant leur tribunal; elle parle avec tant de force et de vivacité qu'elle gagne pour son sexe la remise de la majeure partie de l'impôt. C'est ainsi qu'Hortensia, digne héritière d'Hortensius, son père, fit honneur à son sexe dans les charmantes délices de l'art oratoire, mais en même temps donna une preuve évidente que ni la religion des premiers Romains, ni le cœur d'une femme ne suffisaient pour payer les impôts sans se plaindre.

La loi romaine ne se préoccupe pas de l'esclave; elle se contente de l'estimer comme un instrument d'exploitation, comme un simple élément de la fortune du maître, élément

(1) Guerrazzi, *Amélie*, dans la *Revue contemporaine*, vol. XVIII.

dont on doit tenir compte dans la fixation de l'impôt. C'est à peine si les constitutions impériales exigent qu'il soit pourvu à son entretien, et interdisent contre sa personne les violences et les sévices qui outragent l'humanité. La protection légale de l'esclave est à peu près nulle jusqu'au temps de Constantin : les lois se contentent de favoriser la conservation ou le rachat de la liberté.

Quant au colon, au paysan, il est libre. Comme tel, il paye en son propre nom, à l'État, une capitation ou contribution personnelle, bien que le maître serve d'intermédiaire entre le trésor public et les cultivateurs de ses terres. Le colon doit aussi le service de guerre. « On assignait à chaque propriétaire, dit M. Guizot, un certain nombre de recrues à fournir comme cela se pratique aujourd'hui en Russie, et il les prenait, comme font les seigneurs russes, parmi les colons de ses domaines (1). »

A Rome même, on avait introduit à la longue un système d'impositions publiques, appuyé principalement sur le cens, c'est-à-dire sur la mesure cadastrale et l'évaluation des terres que chacun possédait. Le possesseur indiquait lui-même la valeur des biens enregistrés ; c'est ce qu'on nommait « profession censuelle. »

Chaque arpent de terrain d'une même catégorie payait une égale contribution en argent et vivres.

Au temps de Dioclétien et de Constantin, la contribution foncière était perçue ou par têtes (*capita*) ou par arpents, qui représentaient des étendues diverses de terrains, estimées d'un égal revenu et, partant, d'une égale valeur ; et attendu que l'évaluation de chaque « tête » était taxée à 1,000 deniers d'or, les têtes ou arpents étaient appelés *millènes*.

(1) Dareste de la Chavanne, *Histoire des classes agricoles en France*, Paris, Guillaumin, 1858.

De la « tête » ou « chef, » *caput*, qui représentait une unité de taxe foncière, dériva le nom de « capitation, » donné au tribut *foncier*, qu'on peut appeler *capitation territoriale*, pour distinguer cette taxe de la capitation *humaine*, qui frappait la personne.

Outre le double tribut en argent ou en denrées, on payait toujours en proportion de la rente d'autres impositions, distinguées en ordinaires, canoniques, extraordinaires et sordides; des vêtements pour la cour et pour l'armée; des matières nécessaires à leur confection; du fer, du bois et d'autres matières pour les ouvrages publics; des chevaux pour l'armée, des colons pour suppléer les soldats manquants; des bêtes de selle, de trait ou de somme pour le voyage de l'empereur et de la magistrature, soit sur les routes principales où étaient les stations publiques (*angaria*), soit sur les routes plus petites (*parangaria*). Outre ces impôts, les contribuables devaient entretenir les routes, les ponts, les murs et les fortifications de leurs villes; ils étaient assujettis à des logements civils et militaires; ils devaient cuire le pain public, faire de la chaux pour les édifices; ils étaient obligés de porter les matériaux, les bois de chauffage pour les bains des plus grands dignitaires, et étaient encore soumis à d'autres contributions insupportables (1). Mais la prestation ou le travail manuel pouvait être convertie en argent, ce qu'on appelait *adærere*.

Les plébéiens, selon la distinction des classes en ces temps-là, étaient assujettis à la *capitation humaine* ou personnelle. Et comme on exagéra cet impôt en l'appliquant et que l'on fit la faute d'exempter les patriciens, de même on crut plus tard, par une exagération contraire, qu'il ne pouvait être admi parmi les impôts utiles, et on le considéra comme contraire

(1) Cibrario, *De l'Économie politique au moyen âge.*

aux principes de l'équité. Tant il est vrai que, en matière de finances, comme en matière de politique, on rencontre des réactions qui retardent ou empêchent le developpement des sages principes d'économie politique.

L'usage d'entretenir les théâtres et les acteurs aux dépens de l'État, est fort ancien. Sous Jules César on donna à Décimus Libérius, qui joua une comédie et une farce de sa composition, 500 sesterces et l'anneau d'or du rang de chevalier.

Les revenus appelés aujourd'hui domaniaux, ou les produits des terrains nationaux, sous l'empire romain, devaient être immenses, quoiqu'ils fussent diminués par la distribution qu'on en faisait de temps en temps au public. Suétone écrit que Jules César « partagea extraordinairement entre vingt mille citoyens, de ceux qui avaient trois fils ou davantage, le champ *Stellate*, territoire sacré chez les anciens, et les campagnes de Capoue, qu'on affermait pour subvenir aux besoins de la république. Ces biens devaient avoir une valeur considérable (1).

Sous Jules César, les commis aux gabelles ou receveurs des taxes publiques, ayant sollicité une grâce, il les exempta d'un tiers de leurs impositions, en leur disant ouvertement qu'en prenant à ferme les nouvelles contributions, ils se gardassent de ne pas porter trop haut les prix des enchères. Ce qui montre qu'on faisait une grande quantité d'offres aux enchères, que tout le monde tâchait de s'en procurer l'exaction, et que le gouvernement, non content d'accorder des facultés et des largesses, réduisait même les sommes qui lui revenaient.

Jules César, pour plaire au peuple, commença par faire construire une place avec l'argent retiré de la vente du butin fait

(1) Suétone, *Les vies des douze Césars* (*Jules César*), édit. Pomba, XI.

à la guerre. Le pavé de cette place coûta plus de deux millions et demi d'écus.

Il doubla à perpétuité la solde de ses légions. Chaque fois qu'il y eut à Rome d'abondants arrivages de blé, il le distribua d'abord sans règle ni mesure, et il donna souvent des esclaves et des terres à des particuliers et à ses favoris. Il donna à sa favorite Servilie, femme de Marcus Brutus, une pierre précieuse de la valeur de 150,000 écus.

Les gabelles et les taxes imposées sur les marchandises étrangères furent fixées par Jules César, qui répartit ensuite, mais entre 150,000 personnes seulement, la distribution de blé qu'on faisait auparavant à environ 320,000 individus.

Il défendit de se faire porter en litière, de se vêtir d'habits de pourpre et de se parer de pierres précieuses, à la réserve de quelques personnes, à un certain âge et en quelques solennités.

De toutes les lois, celle à laquelle il mit plus de soins, ce fut la loi qui concernait les dépenses excessives et déréglées. Il plaça même des gardes auprès des boutiques où se vendaient des comestibles, pour saisir les achats qui pouvaient être faits contrairement à ses prescriptions.

Suivant les coutumes de son temps, il contrôla les finances, en ordonnant que ceux qui avaient été convaincus d'avoir abusé outre mesure des deniers publics fussent privés, outre la peine ordinaire, de l'ordre des sénateurs ; ce qui est une marque certaine que la dilapidation était en usage et que les délinquants étaient des personnages haut placés.

A Rome, sous les premiers empereurs, afin de pourvoir aux besoins de l'État, à l'entretien des soldats et au décorum du prince, on établit une *caisse de l'État*, une *caisse militaire* et une *caisse du fisc*, spécialement destinée au service de l'empereur. C'est ainsi que la distribution du budget nous représente

l'état de civilisation des peuples et nous en fait connaître l'organisation intérieure.

Le prince qui appauvrit ses sujets épuise la source de ses richesses et se réduit lui-même à la misère. C'est pourquoi Tibère, quelque tyran qu'il fût, disait que le bon pasteur doit tondre et non pas écorcher ses brebis.

Sous l'empereur Nerva (an de J.-C. 92), les citoyens romains qui étaient pauvres reçurent des champs pour la valeur de soixante millions de sesterces, et le fisc rentra en possession d'une grande quantité de terres que Domitien s'était injustement appropriées (1).

La doctrine de la confiscation eut un développement historique singulier dans l'histoire de Rome, et les préceptes de droit des anciens Romains formaient, même dans les temps modernes, la règle principale de cette peine; exemple tout antique et bien pernicieux!

Nous voyons César lever dans les pays conquis un impôt de guerre qu'on appelait *stipendium*. Sous Auguste, cet impôt prit une forme régulière, au moyen d'un recensement et d'un cadastre qui n'avaient eu lieu avant lui que dans la Narbonnaise. Le recensement devait faire connaître l'étendue et la situation de chaque territoire, celle des champs ensemencés, des prés, des pâturages, des vignes, des cultures d'oliviers, des bois, des étangs, avec le chiffre des habitants. Le but principal de cette mesure était l'assiette de l'impôt, qui était fixé à une part déterminée de la récolte, ordinairement le *cinquième des fruits* et le *dixième des grains*. Des révisions du cadastre avaient lieu à des époques périodiques. Outre ces révisions, on refit plusieurs fois des recensements généraux; il y en eut un, par exemple, sous le règne de Dioclétien, dont le caractère de

(1) Brothier, *Œuvres de Tacite*, vol. III, p. 28.

fiscalité a inspiré à Lactance les invectives les plus éloquentes (1).

Comme on le voit, le *stipendium* n'est autre chose que le pillage, le butin, le droit de la guerre modéré par quelque prescription spéciale. De plus, le *stipendium* donne l'idée du cadastre, de l'impôt en nature et de l'impôt levé sur la rente foncière.

Une fois sorti vainqueur de la guerre des Daces, l'empereur Trajan s'appliqua à attacher son nom à des œuvres de magnificence publique, parmi lesquelles brille la décoration nouvelle du Forum. Ne voulant pas surcharger le trésor ni le fisc de ces dépenses, mais suffire à tout avec le butin de la Dacie, qu'il avait vendu, on écrivit sur le Forum : *Ex manubiis*, c'est-à-dire « des dépouilles de l'ennemi. » Dans ces mots « *Ex manubiis* » est exprimé le système financier des Romains, qui réellement n'était que l'application de la doctrine de la conquête prise pour base de leur raison d'État et de leur empire. Au moins à Rome parlait-on clairement.

Ajoutons que, pour l'empire romain, la guerre de la Dacie dut produire dans la monnaie une révolution semblable à celle qui s'opère de nos jours. Les Romains trouvèrent en effet des quantités d'or, d'argent et de cuivre dans la Dacie et dans la Pannonie, si fécondes alors en métaux. « Ensuite, écrit Tacite, en extrayant ces métaux, on suppléa à la monnaie déjà usée, falsifiée ou soustraite à la circulation par les avares, et les richesses que l'empereur acquit par sa valeur et sa prévoyance furent un monument de victoire (2). »

(1) Dareste de la Chavanne, *Histoire des classes agricoles*, p. 40.

(2) Tacite, *Germanie*, XCVIII.

XI.

Les Germains.

Les Germains connaissaient et acceptaient les monnaies romaines de quelques empreintes, mais chez eux ils pratiquaient l'ancien usage de l'échange direct des marchandises. Ils regardaient comme un acte de lâcheté et d'indolence d'acquérir par la sueur du travail ce qu'ils pouvaient acquérir au prix de leur sang sur les champs de bataille. Fiers de n'avoir pas dégénéré par des mariages avec les étrangers et d'avoir conservé la pureté de leur race, leur unique pensée était la guerre. Superstitieux, ils observaient les auspices et les destins plus que les autres peuples. Ils composaient avec de l'orge ou du blé une boisson qui leur tenait lieu de vin. Leur dieu était la guerre, la guerre leur économie, et le butin de la guerre leur richesse. « Chez eux, dit Tacite (1), les droits de propriété appartenaient entièrement à la tribu. Les chefs distribuaient les terres, d'année en année. » Les revenus de leur gouvernement consistaient donc dans le droit souverain de propriété; et les dépenses s'effectuaient par le partage des propriétés de l'État. Ce système aboutissait-il à une plus grande ou une plus petite charge financière que chez les modernes? On ne saurait le dire.

XII.

Les Seigneurs du moyen âge.

Pour ce qui regarde le moyen âge on pourra juger de l'état des finances et des revenus de la féodalité par cette remar-

(1) Tacite, *Germanie*.

quable charte de l'an 1242 publiée par le bibliophile Jacob (1) :

« Qu'il soit notoire à tous ceux qui ces présentes verront, » que nous Guillaume, évêque indigne de Paris, consentons » qu'Odaline, fille de Rodolphe Gaudin, du village de Ceres, » femme de corps de notre église, épouse Bertrand, fils de » défunt Hugon, du village de Verrières, homme de corps de » l'abbaye de Saint-Germain des Prés, à condition que les » enfants qui naîtront dudit mariage, seront partagés entre » nous et ladite abbaye; et que, si ladite Odaline vient à mourir » sans enfants, tous les biens mobiliers et immobiliers dudit Ber» trand retourneront à ladite abbaye, s'il meurt sans enfants. »

Comme parmi les enfants il y en avait de mieux constitués, ou qui avaient plus d'esprit que les autres, les seigneurs les tiraient au sort : s'il n'y avait qu'un enfant, il était à la mère, et par conséquent à son seigneur; s'il y en avait trois, elle en avait deux, et s'il y en avait cinq, elle en avait trois, etc. Ces serfs, ces hommes de corps, ces gens de poëste (c'est ainsi qu'on les appelait) composaient les deux tiers et demi des habitants du royaume ; ils ne pouvaient disposer d'eux, se marier hors de la terre de leur seigneur, ni en sortir sans sa permission : il était le maître de les donner, de les vendre, de les échanger et de les revendiquer partout, même s'ils s'étaient avisés de se faire gens d'église. L'abbé de Saint-Denis, en 858 fut pris par les Normands ; on donna pour sa rançon 685 livres d'or, 3,250 livres d'argent, des chevaux, des bœufs et plusieurs serfs de son abbaye avec leurs femmes et leurs enfants.

Un pauvre gentilhomme se présenta un jour avec deux de ses filles devant Henri, surnommé le Large, comte de Champagne, et le pria de vouloir bien lui donner de quoi les marier. Artaud, intendant de ce prince, devenu riche, arrogant

(1) *Recherches historiques sur les croisades et les templiers.* Paris, Everat, 1828.

et dur comme tout intendant, repoussa ce gentilhomme en lui disant que son maître avait tout donné et qu'il n'avait plus rien pour faire largesse. « Tu as menti, vilain, dit le comte; je ne t'ai pas encore donné, tu es à moi. Prenez-le, ajouta-t-il, en s'adressant au gentilhomme, je vous le donne et je vous le garantirai. » Le gentilhomme saisit Artaud, l'emmena et ne le rendit à la liberté que lorsqu'il lui eut payé 500 livres du temps pour le mariage de ses deux filles.

Qu'il fût roi, grand feudataire ou vassal d'un grand feudataire, au moyen âge, les sources des revenus du budget personnel du seigneur, selon le comte Cibrario et M. Dareste, étaient ordinairement les suivantes :

1. La rente ou le revenu du domaine propre, soit que le seigneur le fît cultiver lui-même comme réserve, soit qu'il l'affermât ;

2. Le cens des terres données à des colons par des concessions ou « censives ; »

3. Les droits de mutation sur ces mêmes terres et sur les terres féodales, droits appelés généralement reliefs, et connus aussi sous les noms plus particuliers de *lods* et *ventes* pour les secondes. On peut rattacher à cette catégorie de droits ceux que les seigneurs se faisaient payer par leurs vassaux pour la garde noble ou l'administration des terres féodales pendant la minorité des héritiers, et encore les aides diverses dues par ces vassaux en différents cas;

4. Les droits perçus sur les main-mortables, le prix des affranchissements ou des autorisations de mariage, et d'autres droits perçus sur ce qu'on appelait cas royaux;

5. Les revenus de la mer, des forêts, des eaux et des pâturages;

6. La taille, d'où vient l'expression *taillables*, *corvéables*, et *exploitables à merci ;*

7. Les coutumes, comme celle de donner la tête de l'ours tué à la chasse. L'an de grâce 1333 on chassa à Quarsolo deux sangliers. La tête en fut remise à la *Chambre* (1);

8. Les pensions et les régales payées par les Juifs et les banquiers cahorsins ou lombards;

9. La taxe sur le commerce extérieur et intérieur (douanes et gabelles);

10. La taxe sur l'industrie;

11. Les mines et minières;

12. Les monnaies;

13. La taxe sur les contrats;

14. La taxe sur les procès;

15. Les confiscations;

16. Les amendes (*banna*);

17. Les accords (*compositiones*);

18. La taxe de chancellerie;

19. Le droit sur la chasse des bêtes fauves;

20. La ferme des tutelles;

21. L'avocasserie ou protectorat des églises ou monastères, la garde des églises vacantes, la dépouille des prêtres morts, le droit de régale sur les évêchés sans évêques;

22. Les droits de sauvegarde, de sauf-conduit, de péage (*conductus*);

23. Les monopoles;

24. Les subsides (*subsidia*, *auxilia*, *adjutoria*), et aides de tout genre.

L'hérédité des offices, longtemps contestée, fut reconnue par le capitulaire de Kiersy en l'an 877; dès lors les comtes cessèrent à peu près de représenter le souverain, et, maîtres de leurs charges, devinrent souverains eux-mêmes.

(1) Cibrario, *Cronique d'Ussеglio*, p. 36.

Les taxes des seigneuries découlaient du droit de rendre justice et en étaient comme la conséquence et la rétribution. Les taxes étaient les *freda* ou les forfaitures, c'est-à-dire les amendes publiques.

Les terres possédées par des Lètes (*castricioni*, *castellani*, *burgarii*), étaient privilégiées ou franches d'impôts, à cause du service militaire auquel ils étaient soumis. Par cette raison, elles ne pouvaient passer qu'aux héritiers mâles.

Tel était le fonds des recettes du budget personnel du seigneur féodal. On pourrait dire que le budget des recettes seigneuriales comprenait, pour employer les expressions modernes, deux chapitres, celui des revenus et celui des impôts.

XIII.

L'Église ancienne.

L'Église avait, à la même époque, un privilége particulier : elle levait non-seulement sur ses terres, mais aussi sur celles de beaucoup de seigneurs laïques, la dixième partie des fruits et des récoltes. Le payement de la dîme, ordonné pour la première fois en France par le concile de l'an 585, fut déclaré obligatoire par tous les actes royaux, depuis le concile de Francfort, où Charlemagne prit l'engagement de faire exécuter par le bras séculier l'excommunication portée contre ceux qui s'y refusaient.

La plupart des auteurs du XVIIe siècle, et même une partie de leurs devanciers, font appuyer cet usage sur l'autorité de l'Ancien Testament. Il n'est pas douteux que l'origine de la dîme ait été la même que dans l'ancienne loi. Le but de Charlemagne quand il la rendit obligatoire par les Capitulaires,

était d'assurer sur tout le territoire de son empire l'entretien d'un ministre du culte. A une autre époque, quand le clergé, devenu plus nombreux et plus riche, se fut disséminé dans les parties de la France, cette raison principale fut oubliée ou fit place à des arguments qui n'avaient d'abord été considérés que comme des motifs accessoires. On en vint enfin à considérer la dîme comme ayant pour objet d'indemniser le clergé de la dépense des services publics qui furent plus ou moins laissés à sa charge, par exemple de l'entretien des établissements de bienfaisance et des écoles.

Mais la dîme eut le malheur d'être souvent détournée de son but. Il n'était pas rare qu'elle fût inféodée, c'est-à-dire cédée en fief à des laïques pour quelque motif particulier. Ces concessions furent quelquefois extorquées, et plongèrent le clergé des campagnes dans un profond état de souffrance et de dénûment. Le gouvernement essaya à plusieurs reprises d'opérer la liquidation des dîmes inféodées. Ce n'était pas aisé, car à la révolution il n'y avait encore que la Provence où le rachat en eût été effectué, et l'on estimait, en 1789, que la valeur de ces dîmes équivalait au capital d'une rente de 10 millions (1).

Les dîmes, ou le droit de percevoir la dixième partie ou tout autre quotient de tous les produits ou de quelques-uns seulement du territoire, étaient dans l'origine une sorte d'impôt. Elles furent en usage anciennement et au moyen âge. A présent elles existent encore en Grèce. Par la confusion de toutes les idées juridiques, qui est le fait caractéristique du moyen âge, un grand nombre de dîmes furent attribuées à l'Église et au clergé; d'autres devinrent des propriétés particulières.

Sous le pontificat de Grégoire le Grand les églises et d'autres biens ecclésiastiques payaient au fisc impérial le tribut

(1) Paul Boiteau, *État de la France en 1789.*

ordinaire payé auparavant par les anciens possesseurs des mêmes biens qui avaient passé aux églises avec leurs charges; car en ces temps-là tous les priviléges et toutes les indulgences attachés à ces domaines, déclarés exempts des impôts, dépendaient de la munificence des empereurs, et saint Grégoire, ainsi qu'on le voit dans les instructions données au défenseur Jean, reconnaissait que ces immunités, tant réelles que personnelles, découlaient de la seule bienfaisance impériale, suivant le texte des lois contenues dans les codes et dans les constitutions nouvelles.

Grégoire le Grand s'appliqua, à la vérité, à conserver et à augmenter de telles acquisitions, mais il est surtout digne de louanges, parce qu'il veilla à ce que les revenus en fussent employés à soulager effectivement les nécessiteux, à nourrir les pauvres et à d'autres œuvres de piété et de miséricorde (1).

Bien souvent il y eut des personnes qui, pour soustraire leurs biens aux charges publiques, les donnaient aux lieux saints, et, peu de temps après, les recevaient à bail emphytéotique. Ce contrat tournait au profit des deux parties. Les biens étaient préservés des charges, et les monastères, maîtres directs, et les utilistes (*livellarii*) déjà propriétaires se partageaient le profit. Les rois et les princes entreprirent par plusieurs édits d'empêcher ce trafic illicite, mais ce fut inutilement (2).

On voit par là qu'un grand nombre de donations n'eurent lieu que pour frauder les budgets et que, sous le manteau de la religion, ce n'est que par intérêt que l'Église y prêtait la main. C'est de ce fait et de beaucoup d'autres semblables, qui

(1) Giannone, Œuvres inédites, *l'Église sous le pontificat de Grégoire le Grand*, liv. IV.

(2) Muratori, *Dissertazione* XXXVI, vol. II.

pouvaient jusqu'à un certain point être justifiés par la rapacité du fisc, qu'est venue peu à peu la mauvaise coutume, qui a prévalu longtemps et qui prévaut encore, de considérer comme une chose indifférente ou permise de chercher à s'exempter le plus possible des taxes.

XIV.

Les Vénitiens.

On a remarqué que les communes italiennes du moyen âge songèrent de bonne heure à introduire l'ordre dans l'administration publique, et surtout l'économie dans les finances : dès leur origine, elles y maintinrent un budget régulier.

C'est à Venise que se manifesta le premier germe des idées financières modernes. On fait remonter à l'an 978 un document, qui nous a été conservé, et qui est relatif à un impôt sur les biens : mais il est hors de doute qu'on le percevait même avant.

Il semble qu'il consistait dans le dixième du revenu déclaré par le contribuable, sous la foi du serment; peut-être cette taxe n'était-elle pas annuelle, mais on ne l'imposait que dans les cas d'absolue nécessité.

Selon M. Daru, tous les revenus de la république étaient composés à cette époque :

1° Du dixième des rentes;

2° Du produit de quelques cens;

3° Des douanes;

4° Des droits sur les ports;

5° Des droits sur les sels;

6° Des amendes judiciaires.

M. Bianchi-Giovini, sur l'autorité de l'historien Marini, y ajoute d'autres branches de revenu qui seraient le produit

7° Des places, bancs et boutiques des marchés;

8° Du rachat des esclaves;

9° Des héritages *ab intestat;*

10° Des legs ou donations des citoyens.

Nous voyons là que le premier et le plus ancien système financier de la république vénitienne ne s'écartait guère de celui des autres peuples; qu'il s'en écartait à la vérité pour ce qui concerne la taxe du sel, des douanes, des droits de port et autres semblables, lesquelles taxes peuvent être appelées locales et spéciales, et dont l'idée naquit à Venise au spectacle même de la production et du mouvement commercial du pays, et que finalement un tel système, par l'impôt du revenu levé sur l'indication du contribuable, et d'après son serment, renfermait le germe des innovations de la future science financière.

Le doge Orseolo acheta à peu de frais plusieurs petits ports sur la Livence, la Piave et le Silas, ce qui indique l'état florissant des finances vénitiennes, et que les dépenses étaient avantageuses pour le public.

Le même doge, au nom et dans l'intérêt de la république, loua aux enchères les douanes de quelques princes. Et si le gouvernement vénitien se chargeait du soin et de la peine de percevoir les gabelles des autres États, il en retirait d'abord les avantages et les bénéfices de tout entrepreneur, et en outre il avait là un moyen de bien connaître la véritable condition des autres États et gouvernements, et d'exercer son influence et sa domination sur les provinces voisines.

Il est inutile de répéter ici, car ce qu'on vient de lire le démontre suffisamment, que les gouvernements d'alors et notamment celui des républiques italiennes, prêtaient la main

à des spéculations dont l'initiative et la direction doivent être laissées à la libre concurrence des particuliers. L'erreur de cette politique est à présent reconnue, mais seulement en théorie et non pas toujours en pratique, car de nos jours encore de mêmes actes se produisent.

On connaît exactement le budget du doge Thomas Mocénigo aux plus beaux temps de Venise : il nous a été transmis par Marino Sanuto. Les rentes de la Terre-Ferme étaient, en 1422, de 317,400 sequins, et les dépenses d'administration ne se montaient pas à 88,200. Le surplus net était donc de 229,200 sequins. Les rentes de la ville de Venise et des colonies, à peu près vers le même temps, s'élevaient à 1,008,700 sequins; le Sanuto évalue le revenu ordinaire à 1,100,000 sequins.

Par suite de la guerre du doge Forcari, quelques années après, cette somme se trouva réduite à 800,000 sequins, somme encore considérable (1). Cependant les impôts étaient modérés : Venise vivant des produits du commerce et de l'industrie, les taxait le moins possible afin qu'ils se développassent plus librement. Elle poussa trop loin ce système de modération en ne déterminant pas les impôts proportionnellement à ses richesses, et en refusant toujours de les accroître, au grand préjudice de la sûreté publique. Il en résulta de graves déficits dans les comptes du budget lorsque surgirent les nécessités imprévues, et il fallut à la fin recourir à des emprunts ruineux. La seigneurie se confiait avec raison dans le généreux patriotisme des citoyens, et dans la renommée de son honorable solvabilité. Son crédit, en effet, était tel, ainsi que l'assurent quelques écrivains, qu'au XIVe siècle, lorsque Venise ouvrit un emprunt à 5 p. 100 auquel les étrangers ne pou-

(1) Sanuto, dans la collection Muratori, XXII.

vaient souscrire, Jean Ier, roi de Portugal, demanda par grâce d'y pouvoir placer des fonds (1).

Aussi pouvons-nous dire avec raison que la municipalité italienne, qui était au moyen âge le réservoir de la liberté et l'âme du commerce, était de même, comme l'observe le comte Cibrario, l'asile des lois simples et salutaires.

Mais cette période d'une heureuse civilisation ne fut que trop courte. En 1450, la république de Venise avait un budget actif de 996,290 ducats. En 1469, après dix ans de guerre, il descendit à 945,750, et par conséquent il y eut une diminution de 50,540 ducats, sans compter les dettes et les charges de la commune (2).

On vit briller ensuite, mais pour peu de temps, un nouveau rayon de lumière. Le marquis de Bedmar estimait, en 1619, le budget actif de Venise à 3,859,196 sequins, et le passif à 2,898,390 : d'où il résultait une épargne annuelle d'environ un million de sequins, somme qu'on dépensait ou dans les guerres, ou dans les travaux publics, ou que l'on gardait dans une caisse spéciale en qualité de fonds de réserve pour les besoins extraordinaires de la république. Ce trésor s'éleva à 3, 5, 6, 8 et, suivant quelques-uns, jusqu'à 15 millions de ducats.

Vers la fin du XVIIIe siècle le produit des impositions monta à 11,600,000 ducats (48,500,000 francs), mais il ne suffisait point à couvrir les dépenses. La dette publique était alors de 44,000,000 de ducats (184,000,000 francs) (3).

(1) *Venise et ses lagunes*, I, 361. De Boni, *Association, industrie et commerce dans les anciennes communes italiennes*, dans la livraison XLV du *Politechnique*. — Daru, *Histoire de la République de Venise*.

(2) Voy. dans l'*appendice* de ce volume une note curieuse et rare sur les *recettes de quelques princes chrétiens*, en l'an 1454.

(3) Daru, *Histoire de la République de Venise*, t. III à VII. Plusieurs des notes et éclaircissements relatifs à cette histoire, surtout en matière de finances ont été écrits par le docte et profond Bianchi-Giovini.

C'étaient là les signes avant-coureurs d'une grande calamité politique et de la décadence qui dure encore aujourd'hui, mais à laquelle, grâce à la sagesse et à la persévérance des Italiens, succéderont bientôt des jours plus heureux.

XV.

Richesse des Italiens au moyen âge.

Du reste le chiffre élevé des recettes et des dépenses des républiques italiennes ne doit pas nous étonner, parce que ces recettes et ces dépenses étaient en rapport avec leur richesse, leur crédit et leur réputation.

Donnons encore quelques détails. Les Florentins, vers le milieu du XIVe siècle, possédaient cinquante et une maisons en Orient, vingt-quatre en France, trente-sept à Naples, neuf à Rome, plusieurs en Espagne, en Portugal et en Angleterre : ils tenaient à ferme les hôtels des monnaies d'Aquilea, de Naples, de Londres et celles de quelques autres pays. Les banques des *Bardi*, des *Mozzi*, des *Scali*, des *Acciajuoli* à Florence ont laissé un nom fameux et nous ne parlons pas des *Médicis*, des *Frescaboldi* de Pise, des *Salimbeni* de Sienne et de bien d'autres encore. Ces banquiers gouvernaient souvent l'État aussi bien qu'ils maniaient les finances : ils sortaient de la banque pour devenir ministres ; par leurs prêts ils décidaient la paix et la guerre : une ligue imprévue, une défaite, une révolution les ruinait souvent. C'est ainsi que le roi d'Angleterre ayant été contraint, par la mauvaise fortune, de manquer à ses engagements, les Bardi et les Peruzzi supportèrent une perte de 1,765,000 florins d'or équivalant à 36 millions de francs d'aujourd'hui.

En Italie seulement on comptait quatre-vingts maisons de

Florence exclusivement adonnées au commerce lucratif de la banque. Ces banquiers prenaient souvent en gage les pierres précieuses des rois et des empereurs et même de vastes provinces ; ils les achetaient, ils devenaient souverains, comme les Acciajuoli en Morée ; quelquefois ils les conquéraient à leurs dépens. La famille *Giustiniani* de Gênes s'empara de Scio, de Samos et de Nicosie. Elle s'y établit en y formant un gouvernement aristocratique, et elle en partagea les revenus par « carats », en raison des dépenses supportées. Les frères *Cattaneo*, aussi marchands, se rendirent maîtres de la Phocide, les *Zaccaria* et les *Cattaneo* régnèrent sur Négrepont, une partie de l'Élide et de l'Achaïe ; et Mitylène, patrie de Sapho, tomba au pouvoir des *Gattilupi* qui y régnèrent un siècle (1).

Les richesses des villes d'Italie semblaient presque fabuleuses.

La seule valeur en circulation se montait en 1442, à Florence, à quatre millions de florins d'or; il n'est donc pas étonnant qu'à partir de 1338 les Florentins donnassent pendant deux ans à Venise leur alliée 25,000 sequins par mois, en tout 12 millions de francs. On comptait en 1357, à Sienne, une valeur de plus de 20 millions de sequins. A Milan, l'art d'irriguer les champs, le commerce du numéraire et l'industrie des draps et des armes, produisaient, à la même époque, d'immenses richesses. Aussi les Visconti avaient-ils des biens d'une magnificence en proportion avec le pays et au niveau de leur ambition. Aucun prince transalpin n'approchait de Jean-Galeazzo, qui en 1393 possédait un revenu de 1,206,000 ducats d'or ; Philippe-Marie, quoique toujours en guerre, ne chargea jamais Milan d'impôts excessifs ; elle demeura sous lui

(1) Voy. le livre *Delle imprese e del dominio nella Grecia*, par Charles Pagani, Gênes, 1846. De Boni, *Association, industrie et commerce des anciennes communes italiennes*. (*Polytechnique* de 1860, livraison 45.)

au plus haut degré de population et de richesse; et l'on disait communément dans la péninsule : « Pour refaire l'Italie, il suffit de défaire Milan. »

A l'étranger le mot « Lombard » était synonyme de commerçant et de banquier du premier ordre et aujourd'hui encore à Londres et dans d'autres métropoles on a conservé le nom de *rue des Lombards* à l'une des voies principales de la cité.

La richesse des villes d'Italie s'étalait aussi dans les efforts gigantesques qu'on faisait pour les armements pendant les guerres, presque toujours tournées contre des villes italiennes.

L'an 1283 Gênes envoya contre Pise cent quatre-dix-neuf galères; et, en 1295 elle en arma deux cents contre Venise avec quarante-cinq mille soldats, dont huit mille avaient des cottes d'armes dorées. Pendant les sept années de la guerre contre Pise, Gênes mit à la mer contre sa rivale six cent vingt-sept bâtiments. La dépense annuelle d'une galère armée à Gênes était calculée à 120,000 francs, de sorte que six cent vingt-sept navires coûtaient en une année plus de 75 millions. En supposant que Gênes, durant la période de sept années que dura la guerre en entretînt en moyenne deux cents armées, la dépense annuelle était de 24 millions de francs. C'est pour les sept années une dépense totale de 168 millions. De plus, si l'on tient compte du pouvoir de la monnaie de ces temps-là, on peut dire qu'elles coûtaient peut-être plus du double.

Le crédit est tellement lié à l'idée de la richesse, de la puissance et de la bonne administration d'un État, que pendant que la république de Venise trouvait de l'argent à 5 p. 100, François Ier ne pouvait s'en procurer, et encore à peine, qu'à 8 1/2, Guillaume III qu'à 10, les papes qu'à 15, et Charles VII qu'à 12 p. 100. Le plus souvent, les gouvernements de l'époque engageaient d'avance les sources du revenu pu-

blic, et à des conditions extrêmement onéreuses. Le gouvernement romain, par exemple, faisait la plupart du temps, sans mesure, des emprunts à Gênes, et engageait les gabelles dont on capitalisait le produit dans les caisses qu'on appelait *monts* et qui étaient instituées en faveur des créanciers. Sous Urbain XIII, le revenu de l'État, qui était de 1,818,104 écus, ne suffisait plus à payer les seuls intérêts de la dette, et en 1670 on dut même se servir des revenus de la Daterie pour payer les intérêts de 52 millions d'écus dus par l'État. Qu'on juge par là avec quelle efficacité les lois canoniques et civiles de Rome pouvaient défendre l'usure dans les États pontificaux!

XVI.

Les Florentins.

Villani nous a conservé le budget de Florence, pour l'année 1330. Le revenu de la commune était de 300,000 florins d'or, équivalant, selon le comte Cibrario, à 6,300,000 francs, et la dépense de 121,270 florins (2,430,025 francs) avec un excédant de recettes de 3,869,975 francs, résultat budgétaire qui, dans notre siècle, n'était obtenu qu'en Amérique, et avant la dernière guerre.

Pendant le xv[e] siècle, à Florence, on voit une classe de citoyens soumise à des impositions fort pesantes; ils payent les dîmes de leurs biens et sont inscrits sur les livres de la commune en qualité de *supportants* (*sopportanti*); d'autres n'y sont pas inscrits parce qu'ils ne payent ni les dîmes ni d'autres impôts ordinaires, et ils sont appelés les *non-supportants* (*non sopportanti*). Ceux-ci vivaient, pour la plupart, de leur travail, et exerçaient des arts mécaniques.

Les *supportants* étaient de deux sortes, car quelques-uns payaient les impositions, à la vérité, mais ne jouissaient pas du droit de citoyen, c'est-à-dire qu'ils ne pouvaient faire partie du conseil, ni être investis ordinairement d'aucune charge ou d'aucun titre ; en somme, ils n'étaient pas des citoyens « actifs. » Ceux, au contraire, qui étaient soumis aux impositions et qui jouissaient du bénéfice des choses pouvaient être appelés « statuels » (1).

Les Florentins qui, à commencer du XVe siècle, avaient été employés dans le gouvernement, non-seulement à Rome mais dans tous les États de l'Église, avaient, par leur subtilité et leur cupidité, inventé de nouveaux genres de tributs et de taxes, et en les percevant par les procédés nouveaux d'une âpre et dure fiscalité, ils s'étaient acquis une détestable réputation et s'étaient attiré une très-grande haine dans toute l'Italie.

La surveillance et le contrôle des finances des États furent toujours pratiqués dans tous les pays, et surtout dans ceux qui étaient libres comme Florence. Après la décadence des Médicis et le rétablissement de la république, le grand conseil créa cinq magistrats appelés « syndics de la commune, » dont l'office fut d'examiner, de revoir et de corriger toutes les erreurs, tromperies et fraudes que, depuis le mois d'août de l'année 1512 jusqu'à l'année 1527, ils croiraient avoir été commises par tout dépositaire, fournisseur, camerlingue, ou autre ministre qui eût, d'une manière quelconque, administré les deniers du public ; de déclarer, en outre, débiteurs de l'État, tous ceux qui avaient de l'argent du trésor entre les mains, et qui s'étaient servis du bien de la commune, avec l'entière autorité de pouvoir aliéner leurs biens et leurs droits quelconques, exactement ainsi que le font les *syndics* établis

(1) Benedetto Varchi, *Storia fiorentina*, liv. III.

dans les faillites frauduleuses. Les syndics de la commune avaient un sou par livre sur tout ce qu'ils faisaient rentrer dans le trésor public (1).

Ce fut là une sage mesure, mais qui fut prise dans le but d'humilier le gouvernement déchu et de relever celui qui l'avait remplacé. Du moins les factions, en opposant un gouvernement à l'autre, arrivaient à cet avantage de mettre au grand jour les actes de prodigalité ou de malversation commis par les divers partis politiques. Cette publicité fit naître la crainte de mal faire et encouragea le désir de bien faire dans l'âme des honnêtes citoyens.

A peine cette mesure fut-elle prise, qu'on créa cinq autres magistrats, chargés, dans le délai d'un mois, de lever un impôt dont la somme fût au plus de 80,000 mille florins d'or et au moins de 70,000 mille, à cette condition bien entendue qu'ils ne pussent imposer personne à plus de 300 florins et personne à moins de 6, qu'on aurait à payer dans la période de quatre mois en quatre termes, c'est-à-dire un quart chaque mois, au camerlingue ou ministre des finances. Comme celui qui payait la somme entière le premier mois gagnait un escompte de deux sous par livre, de même celui qui ne payait pas en temps voulu devait payer une amende ou intérêt de deux sous par livre. Le salaire de ces officiers était de 4 deniers sur les 20 sous, c'est-à-dire d'un soixantième par livre sur toute la recette, après toutefois qu'ils avaient dépassé la somme de 55 mille florins. Et bien que dans la répartition de cet impôt l'on comprît tous les citoyens supportant les surcharges, néanmoins les amis des Médicis frappaient aux portes des riches qui ne savaient où en appeler ni à qui recourir. La ville était tout à fait dans la gêne ou privée d'argent, et avait besoin de celui qu'on lui demandait. On imagina alors cet

(1) Varchi, *Histoire florentine*, liv. IV. p. 187.

expédient pour s'en procurer : chaque seigneur et chaque collége nommait au conseil qui bon lui semblait, et vingt de ceux qui, après avoir été élus, avaient eu le plus grand nombre de fèves noires au sort, étaient obligés de payer chacun à la seigneurie un subside de 1,500 florins d'or ; et afin de pouvoir nommer plus sûrement les députés on ordonna qu'il n'y eût aucune autre personne, hormis les deux moines de palais, qui fussent dans le secret, et que ceux-ci s'engageassent par serment à ne jamais révéler la moindre chose de ce qui se ferait en cette circonstance.

Cet expédient parut, comme il le fut en effet, une chose nouvelle et qu'on n'avait jamais pratiquée. Cependant, quiconque ne payait pas ledit subside dans le terme de huit jours, subissait une amende de 500 florins ; on accorda alors la faculté de recourir aux seigneurs et aux colléges ; mais attendu que celui qui voulait être absous avait besoin de trente-deux fèves noires, il était presque impossible que personne obtînt l'absolution ; aussi n'y eut-il personne qui voulût l'essayer, car sur trente-sept suffrages, il suffisait qu'il y en eût six qui fussent marqués d'une fève blanche pour s'opposer à cette absolution.

Pour faire de l'argent et épargner autant que possible les citoyens, on proposa et l'on adopta, deux jours auparavant, dans le conseil, un décret qui portait que le dixième de tous les biens ecclésiastiques devaient être vendus à qui en donnerait le plus, en accordant à ces ventes toutes les faveurs, exemptions, tous les bénéfices et priviléges dont jouissent ordinairement les ventes de la commune, ainsi que celles des biens de ceux qui ont fait faillite.

XVII.

Le Gouvernement pontifical.

Vers le même temps (et tel est encore son système), le gouvernement pontifical imposait sur ses sujets des tailles assez légères, les amusait par des spectacles, et parfois leur donnait du pain ; mais il ne leur apprenait point à lire, et il ne défendait pas de mendier ni de jouer à la loterie (1).

Il envoie les capucins demander l'aumône en céréales : impôt étrange, mais enfin impôt réel. Et cependant le ministre des finances prodigue l'argent public pour multiplier les honneurs et accroître le revenu des prélats, et pour bâtir incessamment des églises. De travaux publics dans les Romagnes, il n'y en a pas d'autres que les temples et les autels. Pas de routes, pas de monuments d'intérêt général, mais, à chaque pas, des monastères.

Tout le monde se rappelle que Pie V, dans la bulle *In cœna Domini*, de l'année 1567, déclare que tous ceux qui établissent dans leurs États de nouvelles impositions, de quelque nature qu'elles soient, ou qui augmentent les anciennes, à moins qu'ils n'aient obtenu l'approbation du saint-siége, sont excommuniés *ipso facto* (2).

C'est là une conséquence de cet empire universel auquel ont aspiré plusieurs papes. Nous ne savons pas si la disposition financière de cette bulle est encore en vigueur réellement dans cette contrée de Rome ; mais les puissances et les États n'en font aucun cas. Nous n'avons jamais vu de loi d'impôt

(1) *Le Gouvernement pontifical, ou la question romaine*, par Edmond About.

(2) Vattel, *le Droit des gens*, liv. I, ch. XII, § 146.

promulguée chez une nation catholique qui fût revêtue de l'approbation du souverain pontife.

Léon XII, sobre et économe dans sa vie privée (à en croire le docte Bianchi-Giovini), mit de l'économie dans toutes les branches de l'administration publique, et, malgré l'opposition qui lui était faite par le collége des cardinaux, et quoique la prélature, avide de gains exorbitants, traversât ses desseins ou même les empêchât souvent d'aboutir, il réussit à acquitter la dette de l'État, diminua de vingt pour cent la « dative royale » ou imposition foncière, et en mourant, il laissa le trésor riche de cinq millions d'écus (1).

Mais, depuis 1829, il y eut chaque année un déficit dans les revenus publics (2).

Le comte de Rayneval, ambassadeur français à Rome, dans sa note du 14 mars 1856, écrivait à son gouvernement cet article relatif à l'état des finances pontificales : « Naguère, les » anciennes traditions de la cour de Rome étaient fidèlement » conservées. Le maniement des finances publiques s'exécu- » tait dans un profond secret. On ne donnait aucune connais- » sance à la nation de l'emploi de son argent. Non-seulement » le budget restait enveloppé dans le mystère, mais souvent » on s'apercevait qu'il n'y en avait aucun d'établi, et que l'on » ne se préoccupait de dresser aucuns comptes. » Cette opinion d'une personne notable, trop partiale en faveur de la cour de Rome, n'en possède que plus de valeur.

Les propriétés foncières de l'État pontifical, pour une valeur de 500 millions de francs, appartiennent au clergé, et, en cas de besoin, les finances publiques sont à sa disposition. Le ministre des finances, M. Ferrari, publia son budget pour l'année

(1) Le journal *l'Union* (n° du 8 janvier 1860), septième année.

(2) Pepoli, *Il debito pubblico pontificio*. (*Rivista contemporanea*, 1858, vol. XIV.)

1862, en comptant sur un revenu de 9 millions d'écus. Le budget total de l'État ancien, avant la séparation des *Marches*, de l'*Ombrie* et des *Romagnes*, se montait à la somme de 14 à 15 millions d'écus à peu près (l'écu = 5 fr. 32 c.) (1).

XVIII.

Les Français.

En France, sous le règne de François II, règne de faiblesse qui s'écoula au milieu des embarras de la cour et des conspirations, les revenus publics (1559) se montaient à 16 millions de francs et les dettes à 42 millions, somme énorme, si l'on a égard à la valeur des monnaies et au peu de développement de la richesse de la nation.

Au temps de Henri III (1574-1589), sur 32 millions perçus au nom de l'État, à peine 7 à 8 millions, c'est-à-dire le quart, entraient-ils au trésor. Le pillage et la tyrannie du fisc avaient tari toutes les sources de la richesse; des villes, des provinces se soulevaient; des capitaux précieux étaient portés à l'étranger par de nombreuses familles qui fuyaient la persécution et la mort. Trois siècles plus tard, en 1840, nous voyons les frais de perception évalués approximativement à 15 millions pour un impôt direct de 365 millions, et à 20 millions pour une contribution indirecte de 114.

Cette triste situation cessa au règne de Henri IV, lequel, à peine monté sur le trône, s'appliqua avec diligence au rétablissement des finances de l'État. Il congédia les troupes inutiles; il fit la guerre au vol et au larcin organisés dans les

(1) Voy. le journal *La Patria* du 14 novembre 1861. Ce journal accrédité fut fondé par Bianchi-Giovini, et l'on continue à le publier à Naples.

conseils mêmes du gouvernement. Il paya les dettes de la couronne, qui s'élevaient à plus de 100 millions, et, ce qui est rare, il acquitta la dette sans surcharger le peuple de nouveaux impôts. Il diminua, au contraire, de 4 millions la charge des taxes. Outre cela, les forteresses sont restaurées sous son règne, les magasins et les arsenaux sont garnis; la justice est rétablie sur son siége, et l'équité de ses arrêts accroît son prestige. Et comme il n'y a, dans les États gouvernés par des hommes sages, aucun avantage qui ne doive, en définitive, tourner au profit du peuple, Henri voulait que tout paysan eût les dimanches sa poule dans la marmite.

Mais cet état de choses ne dura pas longtemps. On connaît la fameuse histoire du *Livre rouge*, ainsi appelé, parce qu'il était relié en maroquin rouge; il contenait la note des dépenses secrètes du roi Louis XV et de Louis XVI. L'Assemblée constituante en fit publier le texte pour montrer avec quelle profusion l'ancienne monarchie dilapidait le trésor public.

Depuis l'établissement de la royauté féodale, le chef de l'État se regardait comme propriétaire du royaume, et retirait de ses biens domaniaux le revenu nécessaire pour subvenir aux dépenses. Lorsque ce revenu était insuffisant, il en créait d'autres de son chef, et il déclarait, par exemple, que les emplois sont des immeubles à l'instar du sol, et qu'on peut les louer pour un certain temps, et même les céder et les aliéner définitivement aux particuliers.

En 1664, sous le ministère Colbert, on comptait en France 47,780 fonctions publiques vendues de la sorte. L'emprunt ou le louage viager de ces charges est également condamnable, parce que les intérêts en sont payés à un taux au moins double de l'intérêt que peut produire toute autre espèce d'emprunt. D'ailleurs, les gouvernements en renouvelant ces emprunts, au lieu de les amortir après la mort des créanciers, les

perpétuent en les faisant passer à d'autres personnes, qui jouissent successivement, au détriment de l'État, du privilége d'un gain exorbitant. L'ancienne France a connu les conséquences de ce vicieux système d'emprunts.

L. Tonti, de Naples, essaya d'appliquer un système analogue à une société de créanciers viagers de l'État, dans laquelle les survivants héritaient de la rente des actionnaires morts ; de manière que le dernier associé jouissait de la rente totale. Le surintendant Fouquet fit de l'adoption de ce plan l'un des rouages du système général des finances françaises (1). Mais arrivons à l'époque contemporaine et indiquons quelques-uns des traits principaux de l'histoire financière de la France.

A la suite de ses malheurs, les dépenses de la France, dans l'année 1814 avec une population de 29 millions d'habitants, s'élevèrent à 827,415,000 liv., et les recettes ne dépassaient pas 520,000,000. En sorte que la dépense excédait la recette de 307,415,000 fr.

Le ministre Louis fit faire d'abord le relevé des dépenses arriérées, qui montaient à 1,645,000,000 de fr. On taxa d'erreur et d'exagération les détails de ce total, et il fut réduit à moins du tiers, c'est-à-dire à 503,983,190 fr.

En tenant compte de ce reste à payer des années précédentes avec le déficit appartenant en propre à l'année 1814, on avait un déficit total de 811,398,190 fr.

Le budget de l'année suivante (1815) fut fixé à 753,510,000 fr. pour l'actif, à 883,943,000 fr. pour le passif, et par conséquent présentait 130,432,000 fr. de déficit.

On sait que le gouvernement, en 1824, fit accorder une indemnité aux anciens propriétaires d'immeubles dont les biens avaient été saisis et vendus par l'État pendant les premières

(1) Bianchini, *la Science du bien-être social*, liv. IV.

années de la révolution. Cette indemnité fut liquidée à la somme de 987,819,362 fr., et fut acquittée par la création et la répartition de 30 millions de rente, 3 p. 100, dont l'émission, pour ne pas peser exclusivement sur un seul exercice financier, fut répartie sur cinq exercices successifs, c'est-à-dire ceux de 1825, 1826, 1827, 1828 et 1829.

Le budget définitif de 1838, en tenant compte de quelques restes à liquider, s'éleva à la somme de 1,149,612,932 fr. pour les recettes, et de 1,135,184,820 fr. pour les dépenses, d'où il résultait un excédant de recette de 14,428,112 fr.

Le budget de l'année 1842 présente pour la dépense un chiffre de 1,276,338,076 fr., et, pour la recette, 1,160,683,142. On voit que la dépense dépasse de beaucoup la recette, et c'est même un chiffre excessif en temps de paix, qu'un déficit de 115,654,934 fr. (1).

Enfin, le budget voté l'année 1863, alors que la population française s'élève à environ 37 millions d'habitants, s'élevait, suivant les prévisions, à un total général de 2,069,507,518 fr. pour les recettes, et de 2,060,613,362 fr. pour les dépenses. Il en devait résulter un excédant des recettes de 8,894,156 fr., mais depuis dix ou douze ans, tous les budgets de l'Empire ont été présentés et votés en équilibre ou avec un excédant de recettes, et ils se sont à peu près tous soldés par des déficits considérables.

La dette publique française, telle qu'elle existe à présent, date originairement du 24 août 1793, époque où fut opérée la liquidation de l'ancien régime, et où, sur le grand-livre des inscriptions, créé alors par Cambon, la rente totale se montait à 174,716,000 fr.

La loi 9 vendémiaire an VI la réduisit à 40,000,000, ou

(1) Enrico Montazio, *Annuaire historique universel*, Florence, 1843, (1re année.)

800 millions de capital. Survint l'empire. La France, de 1800 à 1814, dépensa 1,500,000,000 de francs pour soutenir ces guerres où, suivant quelques écrivains, l'Angleterre aurait dépensé 14 milliards de fr.

La dette flottante actuelle de la France est de 840,000,000 de francs, et s'est approchée d'un milliard; quant au capital de la dette consolidée, il dépasse le chiffre de 9 milliards (1).

La guerre politique de la Crimée coûta à la France 1,500 millions et trois cent mille hommes.

La guerre libératrice d'Italie, en 1859, lui coûta 400 millions et cinquante mille hommes.

On a discuté la question de savoir si l'argent mis dans la guerre de Crimée correspond au résultat qu'on en a obtenu, et si la balance entre les faits et les dépenses est égale.

Peut être semble-t-il, en effet, que le résultat de la guerre de Crimée soit presque nul. Mais que serait-il arrivé si la guerre n'avait pas eu lieu? Que serait-il arrivé si la France et l'Angleterre avaient été obligées d'accepter la paix? Et puis la guerre d'Italie n'est-elle pas sous certains aspects, au moins dans les rapports entre la France et le Piémont, et sous le point que la Russie fatiguée fut contrainte au repos, une conséquence de la guerre de Crimée? D'ailleurs, l'argent dépensé et le sang répandu pour la liberté et pour l'indépendance est toujours fructueux et fécond. (M. Guizot.)

Si les finances françaises se trouvent dans l'état où nous les voyons, il faut attribuer l'accroissement des dépenses à la politique hardie et entreprenante de l'Empereur, aux diverses guerres soutenues par le peuple français pour la cause de la civilisation, et notamment aux charges qu'il a supportées pour l'Italie; et l'accroissement des recettes, à l'élan, au développe-

(1) *Almanach de Gotha*, 1863, p. 537.

ment donné aux travaux publics, et à la marche, constamment progressive, de la richesse publique et privée.

L'administration financière de l'empereur Napoléon III nous paraît, à nous autres Italiens, s'être signalée utilement par les nombreuses concessions de chemins de fer, par les priviléges de longue durée qu'elle a dû accorder à de grandes sociétés, pour encourager autant que possible, l'initiative de l'industrie privée et pour éviter d'abord l'intervention du gouvernement dans les travaux, intervention souvent peu avantageuse à la science et toujours fort coûteuse, par une double conversion des rentes et par la première grande application de ce système d'emprunt national que le parti démocratique avait proposé en vain sous le règne de Louis-Philippe.

Ce fut M. Achille Fould, l'auteur de l'écrit intitulé : *Pas d'assignats !* qui substitua le premier à l'intermédiaire des banquiers celui des receveurs généraux pour liquider, par des souscriptions ouvertes dans les départements, quelques millions de rente de provenances diverses. Le succès révéla tout le parti qu'on pouvait tirer d'une opération semblable en matière d'emprunt.

On se rappelle que l'Empereur, dans sa lettre du 14 novembre 1861 adressée au ministre d'État, M. Walewski approuva les projets de réforme financière de M. Fould, et renonça à la prérogative qui lui permettait d'ouvrir, dans l'intervalle des sessions des chambres, des crédits supplémentaires ou extraordinaires qui dérangeaient invariablement l'ordre des budgets législatifs.

C'est là une éclatante réforme dans l'ordre financier de l'empire. Mais ce n'est pas la seule qu'on doive attendre de l'empereur Napoléon III. Avec les suffrages du peuple et avec l'approbation des savants et des hommes d'État, n'a-t-il pas pris dans l'ordre économique, l'initiative de réformes considérables,

sans se préoccuper des contradictions et des oppositions de toute nature, et en méprisant avec un grand courage les préjugés de la routine?

XIX.

Les Turcs.

Le plus souvent, quand les États qui ont peu de crédit contractent leurs emprunts à l'étranger, il faut qu'ils donnent une caution à leurs créanciers. La Turquie, en 1858, contracta en Angleterre un emprunt de 125 millions de francs à 6 p. 100 d'intérêt; elle dut garantir le remboursement sur les recettes générales de la Turquie et sur le produit des douanes et de l'octroi qui, en 1857, produisirent 15,180,000 livres sterling. Pour plus de sûreté, on ajouta au contrat que la perception de cette rente, en cas que l'emprunt fût couvert, serait surveillée par une commission de cinq membres composée du ministre des finances, de deux personnes nommées par le gouvernement et de deux autres choisies par les souscripteurs.

En Turquie, vers le milieu de l'année 1859, l'armée n'était pas payée depuis quatre mois, et le désordre de l'administration était chaque jour croissant, sans qu'il y eût aucune espérance de l'arrêter. Le sultan, incapable de gouverner, ignorait les affaires de son empire. Plongé dans les délices du harem, il ne pensait qu'au moyen de se procurer l'argent pour satisfaire ses passions coûteuses. Les ministres, suivant l'exemple du maître, occupés de leurs seuls intérêts, attiraient tout à eux, et s'inquiétaient peu si l'État courait à sa ruine. *Paraguelsin, dugraracsin.* « Que tout s'écroule, pourvu que l'argent vienne. » Voilà leur maxime. Mais le peuple commença

à voir l'abîme qu'on creusait sous ses pas, et bientôt l'on ne put plus lui en cacher les périls (1). Le déficit de 1861-62 est d'environ 73 millions de francs.

XX.

L'Autriche.

Le gouvernement espagnol, vers la fin du XVI[e] siècle, devait à ses soldats allemands plus d'un million d'écus, et il n'y avait pas un *réal* en caisse. D'un compte du roi Philippe II, le sombre et superbe monarque, il résulte que, dans l'année 1560, les finances en étaient réellement réduites à ces extrémités.

Le capital de la dette montait alors à 20 millions de ducats; les recettes annuelles étaient toutes engagées ou vendues, sauf pour une somme de 1,333,000 ducats, et les dépenses annuelles s'élevaient à 10,990,000 ducats (2).

La maison du père de Philippe II, c'est-à-dire de l'empereur Charles-Quint, qui voulut tout et qui obtint tout parce qu'il fut d'un caractère ferme, coûtait, tous les trimestres, 664,066 ducats, c'est-à-dire 2,656,264 ducats chaque année. Il ne faut donc pas s'étonner si Charles-Quint épuisa la Lombardie. Il en tira en peu d'années plus de 260 millions d'écus d'or. Sous ce monarque ambitieux, l'inquisition était un moyen d'enrichir les budgets épuisés par les guerres : elle faisait, en effet, verser au trésor public le tiers des biens saisis sur les hérétiques.

Charles-Quint considérait les États comme des fiefs et des possessions relevant de sa couronne; il les comptait comme des

(1) Ricotti, *Histoire de la monarchie piémontaise*, liv. III, ch. III.

(2) *La Conspiration en Turquie*. Correspondance Bullier, du 21 septembre, citée par la *Gazette de Milan*, n° 86, 5 octobre.

fermes à rente. C'est en vertu de cette impériale doctrine que l'on voit le souverain pontife Paul VI exiger pour ses deux neveux deux États francs dans le royaume de Naples, l'un d'un revenu au moins de 25 mille ducats par an, l'autre de 15 mille.

Quand, le 18 juillet 1630, la ville de Mantoue fut prise et pillée par les Allemands, elle eut à souffrir un très-grand dommage que Muratori, suivant les calculs qui ont été faits à cette époque, estime à plus de 18 millions d'écus.

Et ce ne fut pas tout. « Au pillage public, dit Botta, succéda le pillage privé ; et les impositions de guerre étaient telles, en ce temps là, que celui qui avait quelque chose demeurait avec rien, et celui qui n'avait rien s'en allait roué de coups. »

Anciennement, en Lombardie, les impositions publiques étaient réparties de la façon la plus arbitraire et la plus injuste. L'empereur Charles VI, par une dépêche du 7 septembre 1718, institua un comité de recensement pour composer une nouvelle évaluation générale, d'après l'exacte mesure, estimation et démarcation des terrains et des édifices, de telle sorte que la situation, l'extension et la valeur de chaque fonds censorial, dans tout territoire, fussent fixées à perpétuité. Il voulut qu'on réglât ensuite sur cette base le détail de l'imposition régulière en la distribuant à proportion de la valeur capitale indiquée en écus. Les travaux furent retardés par toutes sortes d'artifices de quelques magistratures et des classes privilégiées; ils furent même suspendus tout à fait pendant les guerres de 1733 et de 1749, mais on les reprit ensuite avec ardeur. En 1760, le nouveau cens fut mis en vigueur et appliqué même au duché de Mantoue. Lorsque le royaume austro-lombard se fut successivement accru du Bergamasque, du Brescianais, du Crémasque, de la Valteline et des destricts mantouans d'Asola et de Volta, il y fut aussi établi.

Cette mesure, outre qu'elle fut profitable au budget et aux

particuliers, pour la manière simple et sûre de percevoir les impôts directs qu'elle établit, fut principalement un grand avantage pour l'agriculture (1).

La dette publique de l'Autriohe, en 1815, ne dépassait guère un total de 500 millions de fr. En 1848, cette dette s'éleva à 2 milliards 500 millions de fr.; en 1859, elle dépassait le chiffre de 6 milliards. Cette augmentation prouve, il est vrai, que le gouvernement autrichien fit de lourdes dépenses et de peu profitables, mais elle marque aussi que même dans les États qui, en fait de civilisation, sont en arrière de la France et de l'Angleterre, le crédit public n'est pas sans avoir fait de sensibles progrès.

L'Autriche n'a jamais négligé de prendre des mesures financières extrêmes, toutes les fois qu'elle y a été amenée par son intérêt.

En 1858, elle vendait à la Compagnie des chemins de fer lombards-vénitiens la ligne de Trieste, d'une longueur de 610 kilomètres, et la ligne de Vérone, d'une longueur de 220 kilomètres, soit 830 kilomètres en tout. Ces lignes étaient en très-grande partie achevées alors. La Compagnie prit l'engagement de payer au gouvernement 77 millions de florins, ou 170 millions de fr. Dans le cas cependant où, en 1871, le produit des deux lignes n'excéderait pas 7 p. 100 du capital dépensé, la somme à payer devra être réduite à 125 millions de francs (2).

Le compte final des finances autrichiennes pour l'année financière 1849 présentait les résultats suivants : recettes 144 millions de florins; dépenses 285 millions. D'où résulte l'énorme déficit de 141 millions de florins.

Le ministère de la guerre, à lui seul, coûtait 158 millions, ou

(1) Jacini, *la Propriété foncière en Lombardie*, p. 35.
(2) Voy. le *Journal des chemins de fer* de cette époque.

14 millions de plus que le revenu total. Le rapport de la commission de la banque de Vienne montre que les dettes totales de l'Autriche se montent à 1 milliard 333 millions de florins, dont 200 millions à peu près étaient dus à la banque.

Nous devons dire, du reste, que la situation des finances autrichiennes s'est fort améliorée en 1863. Le déficit du budget de 1863 est de 148 millions de francs.

Avant la campagne de 1859, l'Autriche retirait du royaume lombard-vénitien un revenu net d'environ 48 millions. En supposant que pendant les premières années de la domination autrichienne en Italie, les revenus eussent été un peu moins considérables et les dépenses un peu plus fortes, on aurait toujours, pour terme moyen, un revenu annuel net de 40 millions qui, en trente-trois années, formèrent la somme importante de 1 milliard 320 millions de fr. Cette masse d'argent sortie du royaume lombard-vénitien, passa tout entière à Vienne. Qu'on y ajoute un capital de plus de 40 millions inscrits sur le Mont-Lombard-Vénitien ; puis d'autres millions tirés de la vente ou de l'appropriation que l'Autriche s'était faite d'armes, d'habits, d'outils et autres objets trouvés dans les magasins du royaume d'Italie ; qu'on y ajoute plusieurs autres sommes, comme, par exemple, des dettes ou des indemnités dues à des hospices, auxquelles elles ne furent jamais payées, et des sommes d'argent qu'on extorqua sous divers prétextes, et l'on arrive à un total qui ne se monte pas à moins de 1,400,000,000 de fr. Telle est la redevance que l'Italie a payée à l'Autriche depuis 1815 (1).

(1) A. Bianchi-Giovini, *l'Autriche en Italie*, vol. II. — Voy. aussi une lettre inédite adressée au marquis Georges Pallavicini, en date du 22 mai 1850. Chacun sait que cet illustre écrivain avait fait de profondes études sur les finances autrichiennes, et qu'il savait bien démêler les sommes réelles de celle qui n'étaient qu'apparentes.

XXI.

L'Angleterre.

En Angleterre, dès les premiers temps de la monarchie, le roi ne pouvait lever aucune sorte de nouvelles impositions sur le peuple, sans le consentement du parlement, qui dut soutenir une longue lutte pour conserver ce droit si important (1).

Les deux premiers Tudor eurent rarement à subir de l'opposition dans leur gouvernement, excepté lorsqu'il leur fallut lever de l'argent sur le peuple.

Henri VII obtint de son premier parlement un droit de tonnellage, d'un shilling par livre (*poundage*) pour toute sa vie, comme l'avaient obtenu plusieurs de ses prédécesseurs. Mais quand on lui accorda les subsides généraux, le peuple, mécontent de la surcharge des taxes, fit éclater sa colère dans deux terribles insurrections. On recourut ensuite au système des contributions, prétendues volontaires, bien qu'en réalité elles fussent extorquées aux plus riches habitants du royaume. Ce système reçut la sanction du parlement par un acte qui imposait le payement des sommes que les particuliers avaient été induits à promettre. Hallam blâme cet acte comme inconstitutionnel, et nous le taxerons avec raison de fausseté et d'hypocrisie. Or, il n'y a rien de pire, en matière de finance, que ce qui n'est pas rigoureusement loyal. Chaque jour l'expérience le prouve davantage, et elle finira par faire abandonner tous les procédés équivoques qu'emploient encore jusqu'à présent des financiers économistes.

L'archevêque Morton, conseiller privé, s'est rendu fameux pour le dilemme qu'il proposa aux marchands en leur deman-

(1) Hallam, *Histoire constitutionnelle de l'Angleterre*, t. I, p. 83.

dant leurs contributions. A ceux qui faisaient bonne chère, il disait que leur opulence était évidente par la dépense même qu'ils faisaient; et à ceux qui vivaient parcimonieusement, il disait qu'ils devaient être riches avec une telle économie. Ce dilemme impitoyable reçut le nom de fourche de Morton.

Les ministres de Henri tirèrent de vieux statuts de l'oubli et remplirent le trésor avec le honteux produit des amendes et des confiscations.

Les instructions légales pour les usurpations de biens, les accusations criminelles, les condamnations en contumace dans les procès civils, en un mot, toutes les branches de l'administration de la justice devinrent autant de prétextes pour arracher de l'argent.

D'après les historiens de ces temps-là, on croit que Henri VII laissa dans son trésor une somme d'au moins 1,800,000 liv. sterl., épargne qui, ainsi que cela arrive toujours, fut dissipée par son successeur.

En 1524, Henri VIII demanda au parlement le droit de lever 800 mille livres sterling, représentées par une taxe d'un cinquième sur les terres et les biens mobiliers; c'était afin de poursuivre la guerre commencée contre la France. L'opposition fut fort vive, et l'on allégua, entre autres raisons, qu'une telle somme excéderait la valeur de tout le numéraire en circulation dans le royaume. Le subside fut néanmoins obtenu, mais pour une somme moindre, payable cependant en une seule fois, et non pas en quatre années, comme quelques-uns en faisaient la proposition. On suppose qu'alors la population du royaume était de 3 millions d'habitants.

On connaît le statut singulier voté par le parlement sous le cardinal Wolsey, dans lequel « pour lui et pour le royaume qu'il représente, *librement, libéralement* et *absolument*, le parlement donne et concède à la hautesse du roi, par l'autorité

du parlement, ici présent, toutes les sommes d'argent, et chaque somme qui pourraient être dues au parlement, etc., etc. » Exemple unique de l'abandon de tout examen et contrôle, et qui ne doit jamais être suivi dans aucun État.

En 1545, le gouvernement eut recours à une autre exaction générale forcée sous le nom d'*affabilité*. On devait taxer ceux dont les terres rendaient plus de 40 shillings par an, ou dont les meubles seraient d'une valeur de plus de 15 livres sterling. On déclarait que, sauf les apparences de spontanéité, le moins que Sa Majesté pût raisonnablement accepter, c'était 20 deniers pour chaque livre sur le revenu annuel des terres, et la moitié de cette taxe sur la valeur des biens ou meubles. Les commissaires devaient traiter avec les contribuables tête à tête et user avec eux de bonnes paroles et en prenant un air aimable.

Un certain Richard Reed, alderman de Londres, le seul qui refusa de payer, fut envoyé au service militaire et à ses dépens, suivant la douloureuse coutume des guerres du Nord.

L'opulence du clergé régulier et les excessives et continuelles exactions du pontife excitèrent en Europe un ressentiment de jalousie. Les statuts d'Édouard Ier et d'Édouard III qui défendent l'augmentation des mainmortes ne s'exécutaient point.

Harmer, écrivain fort partial pour les monastères, dit qu'ils possédaient un cinquième du territoire dans le royaume. Attendu l'exiguïté des loyers, ils jouissaient de plus d'un dixième du revenu total de l'Angleterre. Ces possessions étaient très-inégalement réparties entre quatre ou cinq cents monastères. Quelques-uns vivaient avec une splendeur princière ; d'autres n'avaient pas le nécessaire de la vie. Le parlement déclara que ces établissements seraient détruits, et leurs énormes richesses furent attribuées au trésor. Le revenu net en fut évalué à 131,607 liv. sterlings, c'est-à-dire à plus de 3 millions de francs, qui en représentent bien trente d'aujourd'hui.

Burnett dit qu'en réalité ce revenu fut dix fois plus grand, car les courtisans estimaient à bas prix les biens ecclésiastiques, afin d'obtenir des concessions et des privilèges de ventes avec plus d'avantage. La somme mentionnée paraît cependant déjà bien considérable.

Les pensions données aux supérieurs des grandes communautés dispersées varièrent de 266 liv. sterl. à 6 livres par an. Les prieurs recevaient 13 livres ; d'autres moines, pour des services spéciaux, 20 livres ; les autres en général, 6, 4 et 2 liv. sterl., outre une petite somme donnée à chacun d'eux au sortir du monastère, pour subvenir aux besoins immédiats.

Lingard, historien anglais catholique, reconnaît que cet argent avait une valeur au moins dix fois plus grande que celle de l'argent d'aujourd'hui.

Les revenus des monastères servirent en partie à réparer les grandes routes et les ports du détroit; mais il en fut trop dissipé en libéralités faites aux courtisans. Néanmoins ce qui fut employé pour l'avancement de l'agriculture et du commerce donna bientôt d'excellents résultats, et on peut dire que cette énergique et rapide opération financière excita fort heureusement l'énergie et l'activité individuelle des Anglais.

Même pendant que les monastères subsistaient, le parlement avait fait décider que l'État soulagerait les pauvres au moyen de collectes régulières. Ces collectes, en 1572, se trouvèrent insensiblement converties en une contribution forcée, qui s'appela la *taxe des pauvres.* Jusqu'en 1750 le produit ne s'éleva pas au-dessus de 20 millions de francs par an. Au temps de la guerre d'Amérique elle surpassait le chiffre de 37 millions, et vers la fin du XVIII[e] siècle atteignait celui de 100 millions (1).

(1) Boccardo, *Dizionario di Economia politica e del Commercio*, I. 330.

En 1857, la population indigente en Angleterre s'élevait au nombre de 1,057,133 personnes, qui coûtaient au budget public la somme de 178,843,550 fr.

Sous le gouvernement d'Élisabeth, le serment sur la suprématie religieuse de la reine devint une nouvelle source de revenu. Les catholiques riches, pour ne pas se conformer à un pareil serment, faisaient des compositions avec l'État et s'assujettissaient à des payements annuels qui avaient de l'importance, si on les compare aux diverses branches du revenu public de ces temps-là.

En 1594, le total de ces amendes annuelles était de 3,323 liv. sterl., ce qui équivaut, en monnaie actuelle, à plus de 800,000 francs net. Quelques-uns payaient jusqu'à 140 liv. sterl. par an. Il semble que la moyenne fut de 20 liv. sterl. Ainsi, la liberté de conscience se marchandait au poids de l'or, et le riche citoyen anglais donnait une part de son bien pour avoir une conscience religieuse libre.

Élisabeth ne demanda pas au parlement de très-fortes taxes. Elle ne s'abstint pas cependant de l'ancien usage d'emprunter de l'argent aux riches par de simples ordres revêtus du seing privé. Ce qui n'était pas considéré comme illégal, mais comme une anticipation faite sur le revenu ordinaire.

La couronne possédait ou usurpait la prérogative de régler presque toutes les matières de commerce arbitrairement. Des patentes pour trafiquer exclusivement de certains objets, comme le sel, le cuir et le charbon avaient été concédées avec prodigalité aux courtisans, sans aucun avantage pour le budget. Ces monopoles allèrent en s'accroissant et soulevèrent un nombre infini de réclamations.

Hallam raconte que quand on lut la liste de ces monopoles à la chambre des communes, un des membres s'écria : « Le pain n'est-il pas du nombre? » La chambre en parut surprise.

« Oui, » ajouta-t-il, « si l'on ne trouve aucun moyen d'empêcher ces impositions, le pain sera du nombre avant le parlement prochain. » Élisabeth envoya alors un message au parlement pour lui annoncer qu'elle révoquerait tous les priviléges qui, après un examen fait dans les termes fixés par la loi, seraient jugés nuisibles à l'État et aux particuliers.

Les deux principales surcharges d'impôts supportées par l'Angleterre sous le règne de Jacques Ier et continuées après ce règne étaient l'impôt des provisions pour la maison royale et celui de la tenue militaire, taxes qui se rattachaient au système des impositions en nature. En vain plus de trente-six statuts avaient-ils été délibérés et sanctionnés; malgré toute réclamation, les ordres d'un bureau dit du *Drap vert* faisaient opérer la levée des chariots et des voitures, ainsi que l'achat des vivres nécessaires à la cour et aux gens du roi, à des prix inférieurs à leur véritable valeur, et en quantité surabondante. On alléguait que les revenus du roi étaient insuffisants et qu'il ne pouvait se passer de ce genre de contribution (1).

Le revenu de Charles Ier, de 1637 à 1641, s'était élevé à une moyenne de 900,000 livres sterling, dont 200,000 au moins venaient de sources que la loi ne reconnaissait pas ou qui auraient dû être taries. La chambre se détermina bientôt à élever les recettes de l'État à une somme annuelle de 1 million 200,000 livres sterling, qui paraissait alors devoir suffire pour subvenir aux charges ordinaires du gouvernement.

Ralph dit que, dans l'année 1662, la recette fut de 1,120,593 livres sterling, et la dépense de 1,439,000 livres sterling, c'est-à-dire qu'il y eut un déficit de 318,407 livres. L'entretien de l'armée coûtait 70,000 livres sterling par mois, ou, pour l'année, les trois quarts du revenu total. On sait, du

(1) Hallam, *Histoire constitutionnelle d'Angleterre*, t. II.

reste, que l'Angleterre se trouvait alors en proie à la guerre et aux discordes civiles (1).

Aux domaines féodaux se trouvaient joints jusqu'alors les droits pécuniaires de la seigneurie, que l'on continuait à payer depuis que le caractère militaire des fiefs avait disparu. Ils furent abolis à cette époque, et, de ce chef, la couronne perdit un revenu de 100,000 livres sterling. L'article 24 du statut de l'an XII du règne de Charles II abrogea d'autres institutions financières de la féodalité, telles que la Cour des tutelles avec tous les droits de garde et de saisie pour mariage qui dérivaient de la nature du fief militaire, — toute reconnaissance de possession, — les droits pour aliénation, — les aides ou « escuages » et les hommages. Mais, en financier prévoyant, le gouvernement voulut substituer à cette source tarie le produit d'une nouvelle imposition. Deux arrangements furent proposés au parlement : une taxe permanente sur les terres tenues en qualité de fonds nobles, qui, bien que distinguées des autres charges, étaient sujets aux seules charges féodales ; ou un droit d'accise sur la bière et sur les autres liqueurs. La première taxe reposait sur un principe de justice, tandis que l'autre était injuste, puisqu'elle faisait retomber sur tous les citoyens, ou plutôt sur tous les consommateurs, la charge supportée jusque-là par une classe de propriétaires privilégiés. Mais l'accise croissant avec la richesse publique était un revenu plus agréable à la couronne qu'une taxe foncière fixe, et elle fut votée par le parlement à une majorité de deux voix.

Voilà comment prirent naissance les accises. Elles furent adoptées, en violation de la justice, pour surcharger le peuple au profit des nobles ; et, établies afin de remplacer un revenu d'environ 100,000 livres sterling, elles se trouvent monter, en

(1) Hallam, *Histoire constitutionnelle d'Angleterre*, t. III.

1863, à la somme totale de 18,340,000 livres sterling, ce qui est à peu près le tiers du budget actif de l'Angleterre.

En 1693, il se trouva que les revenus des douanes étaient tombés au-dessous de la moitié de ce qu'ils rapportaient avant la révolution, et ceux de l'accise à un peu plus de la moitié. Il fut donc jugé nécessaire d'établir de fortes impositions sur le territoire. La première taxe foncière fut imposée à la quote-part de 3 shillings par livre sterling de revenu, et elle continua depuis à être votée annuellement, suivant une taxation différente, mais ordinairement fixée à 4 shillings par livre sterling, jusqu'à ce que, en 1798, elle fût rendue perpétuelle.

La dette de l'État, à la mort de Guillaume III, se montait à un capital de 16,394,702 livres sterling, dont plus de 3 millions allaient s'éteindre en 1710 (1).

Au XVIIIe siècle, pendant la guerre de sept ans, l'Angleterre s'appropria toutes les possessions de l'Inde et devint sans conteste la première puissance commerciale du monde. A la paix de l'an 1763 sa dette publique était de 121,000,000 de francs de rente. De 1763 à 1776 cette dette diminua de 9 millions. Mais de 1776 à 1783, époque de la guerre de l'indépendance des colonies américaines, l'intérêt de la dette s'éleva à 241,736,000 de francs. Cette guerre coûta en effet plus de 3,000,000,000 à la Grande-Bretagne.

De l'époque où commence la révolution française jusqu'à la paix d'Amiens la dette anglaise s'éleva au chiffre de 554,450,000 francs de rente; et la guerre soutenue contre Napoléon, de 1801 à 1815, coûta aux Anglais quatorze milliards et demi de francs.

L'Angleterre, écrit à ce propos Farini, vit de trafic et d'industrie; il semblerait donc qu'une très-longue guerre dût

(1) Hallam, *Histoire constitutionnelle d'Angleterre*, t. IV, 99, 100 et 178.

épuiser la source de la richesse publique; néanmoins aucune nation ne sait réunir et dépenser tant de ressources pécuniaires pour sortir victorieusement des plus rudes épreuves : L'Angleterre a des trésors pour tous les confédérés qu'elle rallie à sa cause et fournit incessamment de l'argent, des armes et du courage aux armées européennes qui combattent la France pour elle (1).

Rien ne paraîtra moins étonnant si l'on considère que les habitants du territoire du Royaume-Uni, prenant une grande part aux affaires publiques et investis d'une véritable surveillance sur leur gouvernement, ont plus d'intérêt qu'aucun autre peuple à maintenir la réputation nationale, et s'engagent, par conséquent, avec moins de regret dans les dépenses les plus sérieuses.

La tentative faite pour percevoir des octrois dans les colonies de l'Amérique septentrionale, qui n'envoyaient pas de représentants au parlement pour voter les impôts, fut la cause principale, et l'on peut dire la seule cause de la séparation de ces colonies de la mère patrie anglaise. Depuis ce temps les autres colonies sont administrées, sous la direction suprême du ministère anglais, par des gouverneurs nommés par le roi, pour la partie exécutive, et par des assemblées législatives élues parmi les habitants et semblables au parlement de l'Angleterre. — Ces possessions coûtent d'année en année beaucoup plus qu'elles ne rendent (2).

Les comptes de l'Angleterre pour l'exercice de 1839-40 présentaient un passif de 49,285,000 liv. sterl. contre un actif de 47,443,000; c'est-à-dire un déficit de 1,842,000 liv. sterl. ou de 46,050,000 francs.

L'année suivante le passif était de 49,432,000 liv. sterl. et

(1) Farini, *Histoire d'Italie*, t. II, p. 69.
(2) Chambers, *Histoire et statistique de l'Empire britannique*.

l'actif de 46,700,000 ; avec un déficit de 2,732,000 liv. sterl. ou de 368,030,000 francs (1).

Le lord-chancelier Charles Wood résolut de combler ce déficit par l'augmentation du produit des douanes, des taxes réunies de 10 p. 100, de la taxe sur les fenêtres, d'un droit de 4 pences par gallon sur la fabrication des liqueurs fortes et par l'ouverture d'un crédit de 400,000 liv. sterl. C'est là le système des dettes, des augmentations d'impôts, en un mot des demi-mesures.

Le compte des recettes de l'exercice commençant le 1er mars 1861, et finissant le 1er avril 1862 donne un total de 66,674,479 liv. sterl. de recettes, contre un total de 72,086,485 de dépenses. Le déficit était donc de 2,412,006 liv. sterl. pour cet exercice, mais depuis ce temps M. Glastone a remis les budgets en équilibre.

Le projet de budget pour l'exercice de 1862-63 indique en effet une recette de 70,190,000 liv. sterl., soit un excédant probable de 150,000 liv. sterl. La propriété contribue à la recette du budget anglais pour 2/7 ; les douanes pour plus d'un tiers, les accises pour la même somme à peu près, et l'impôt sur le revenu pour un dixième.

Les chapitres qui composent le budget actif des Anglais sont au nombre de huit : les douanes, les accises, le timbre, l'impôt foncier, l'impôt sur le revenu, les postes, les domaines et les recettes diverses. Magnifique modèle de simplicité et d'ordre !

Voici à quel chiffre montait la dette publique de l'Angleterre, prise en cinq années différentes :

(1) Pour abréger les calculs, on évalue ici la livre sterling à 25 francs, et l'on néglige la fraction des centimes, ainsi que cela a été sanctionné en Italie, par un décret royal publié naguère sous le ministère de M. Minghetti, président du conseil des ministres, ministre des finances du royaume d'Italie.

1828...............	Liv. sterl.	777,467,892
1831...............	—	757,486,997
1835...............	—	743,675,300
1841...............	—	766,371,725
1861...............	—	801,808,607

Dans les chiffres dont nous venons de parler ne se trouvent pas compris les détails du budget et de la dette publique des Indes orientales. En comparant la dette publique actuelle avec celle de 1835, on aperçoit que durant vingt-six ans écoulés dans l'intervalle, il y a eu une augmentation de 58,133,307 l. st., somme égale à 1,453,332,675 francs.

Le système financier anglais peut se résumer dans les noms de deux puissantes individualités : Peel et Gladstone. Ces deux excellents ministres ont accompli des réformes et des innovations très-importantes dérivées de la source sûre et féconde des principes, et le temps a pleinement justifié leur œuvre. Rien n'égale la rapidité des grands et fertiles résultats qu'ils en ont obtenus.

Leur système fut d'encourager le commerce et de soutenir, de développer le mouvement industriel afin de créer, pour ainsi dire, le terrain sur lequel on pourrait asseoir par la suite de nouvelles impositions.

On réduisit les octrois sur les céréales et sur les autres matières premières, impôts toujours odieux et peu profitables si l'on tient compte des frais de perception ; et l'on chercha ainsi le moyen de soulager les pauvres, tandis qu'on fit peser le plus lourd fardeau de la dépense publique sur les riches. On opéra quelques économies dans la dépense ; on appliqua aux biens immeubles la taxe sur les successions, on augmenta la taxe sur les boissons dans l'Écosse et dans l'Irlande ; on modifia les taux sur les patentes ; on diminua le tarif des

douanes, on supprima graduellement plusieurs articles, et l'on inaugura dans les faits, par ce moyen, la théorie du libre échange.

On diminua le droit de timbre, on l'abolit pour les annonces dans les journaux et l'on diminua de même la taxe sur les domestiques, sur les voitures privées, sur les chevaux et sur les chiens.

On établit enfin et l'on augmenta ensuite la taxe sur le revenu connue sous le nom de *income tax*.

Une imposition de ce genre avait été établie au commencement en 1798, sous le règne de Georges III, sous le nom de *property tax;* mais elle fut abolie vers 1802. Elle fut remise en vigueur sous Pitt, et fut une puissante arme de guerre; mais à la suite de graves réclamations elle fut abolie de nouveau le 18 mars 1816.

La taxe sur la rente ou *income tax* fut établie une troisième fois par la fameuse loi du 22 juin 1842, et ce fut au moyen de cet excellent instrument de finance, aussi puissant qu'élastique, que Robert Peel a pu réaliser les magnifiques ressources économiques qui ont fait prospérer l'Angleterre.

Cette taxe comprend cinq catégories de revenus, à savoir : les revenus des propriétaires des biens-fonds, ceux des fermiers, les annuités payables par le trésor, les revenus de capitaux du commerce, de l'industrie, des arts et métiers; les revenus des employés publics, et des appointements et pensions. La taxe s'opère d'après la déclaration des personnes, approuvée par un jury.

L'*income tax* donna en 1843 un produit de 582,038 l. st.; en 1853 de 5,652,770. Pour l'année 1863 on l'a porté au projet de budget pour la somme de 10,100,000 c'est-à-dire pour le double environ de revenu qu'elle procurait dix années auparavant et vingt fois plus que le produit de l'année 1843.

On peut dire avec M. Gladstone, et avec raison, que cette

taxe est une machine financière d'une vigueur et d'une importance colossale.

XXII

Le Piémont.

Ceux qui entreprendront d'écrire l'histoire des finances en Piémont pourront diviser cette histoire en trois périodes distinctes :

Celle des finances de la monarchie féodale;

Celle des finances de la monarchie pure;

Celle des finances de la monarchie nationale.

La première période comprend le laps de temps écoulé depuis la première origine de la maison de Savoie, toujours pauvre mais toujours généreuse, jusqu'au règne de Philibert-Emmanuel.

La seconde période embrasse les règnes qui se succédèrent jusqu'à celui de Charles-Félix.

La troisième période commence au règne de Charles-Albert et se termine à la proclamation de l'existence du royaume d'Italie, faite en vertu de la loi du 17 mars 1861.

Le fief n'était autre chose qu'une emphythéose mobile et militaire. Les propriétaires d'emphythéoses étaient dans l'obligation de rendre le service de guerre, service déterminé quant au nombre des soldats, à l'étendue du temps et à celle du pays dans lequel ils devaient servir; ils étaient aussi dans l'obligation de payer certaines sommes à l'occasion du changement de leur seigneur direct.

Ces feudataires étaient considérés comme proprétaires des bois et des eaux, des fours et des moulins; ils jouissaient des produits des douanes, des octrois, des gabelles, des tailles,

des cens, des prestations dues, soit en nature, soit en argent, par les tributaires ou « taillables », des droits de justice civile et criminelle; ils déléguaient des juges, des châtelains, des exacteurs, des gabeliers. Après avoir payé les sommes convenues, fourni les aides d'hommes, ils laissaient entendre au prince qu'il n'avait à se mêler de rien dans leurs domaines.

Pierre Ier, vers le commencement du XIe siècle, fit donner à l'État les moyens de pourvoir aux besoins du trésor public par l'acquisition de terres et de moulins, en imposant des cens, en l'investissant de dîmes et en établissant partout des trésoriers et des receveurs.

Parmi les recettes publiques qu'on percevait à cette époque, on doit en noter quelques-unes de bizarres, comme les taxes que payaient les nouvelles mariées au péage de Clees, dans le pays de Vaud, et sur le pont de Cluses, dans le Faucigny, et le sommier que, suivant l'usage des anciens peuples d'Orient, dont nous avons parlé déjà, un bourgeois de Chambéry devait fournir au comte quand il descendait en Lombardie.

Les aides extraordinaires forcées que le comte exigeait en dehors des cas déterminés par l'usage, s'appelaient d'un nom expressif « des complaintes. » Au XIIe siècle, les complaintes prirent le nom de « subsides. »

Sous Amédée V, depuis le 13 juin 1307 jusqu'au même jour de l'année 1321, on établit un péage à Pontbeauvoisin, ainsi que cela apparaît des comptes d'Ayrone, Juif, et ce péage pesa sur 2,089 balles et 2,116 charges. Cette douane était peu fructueuse parce que les guerres continuelles avaient éloigné les marchands de la route.

En 1289, Amédée publia une ordonnance dans laquelle il recommandait de surveiller rigoureusement les parties des comptes des châtelains; il leur défendit de recevoir des dons des nouveaux bourgeois, et leur ordonnait de rendre un

compte exact de ceux qu'ils avaient reçus. Il leur était interdit de recevoir des présents pour des cens accordés ou pour des ouvrages loués, ou à l'occasion des payements qu'ils faisaient, et en général il fallait toujours qu'ils missent la note de tous les dons reçus sur le dos du parchemin qui servait de registre des comptes, afin qu'on en sût les causes et qu'on reconnût si le prince n'en devâit pas prendre quelque portion. — Les jalousies, les soupçons, l'envie, la guerre civile, en un mot, divisait incessamment la monarchie et la féodalité.

Dans la Tarantaise, le « placet de la mort, » ou le droit de mutation dû à la mort du seigneur souverain, consistait dans une année des revenus des droits féodaux.

En 1327 on forma, à Turin, un nouveau registre des biens meubles et immeubles évalués en monnaie d'Asti; auparavant c'était en monnaie de Vienne, et l'on mesura plus de trois journées de terrain à Turin et à Grugliasco pour s'assurer que les cotes cadastrales n'étaient point infidèles.

Aymon (1335), régla les taxes de douane et promit de ne pas les augmenter. Il améliora le système monétaire en appelant à son hôtel des monnaies des fabricants florentins; il défendit aux comptables de prendre part aux adjudications de maisons domaniales; il disposa que ces adjudications ne seraient accordées que par voies de trois licitations publiques au plus offrant et dernier enchérisseur; et il créa finalement des magistrats pour revoir tous les comptes.

Désireux de liquider les dettes de l'État, au lieu de demander des subsides multipliés à ses peuples, il en demanda un seul qui durât cinq ans, subside d'abord convenu à tant de deniers par livre de toute chose vendue ou échangée, ou consommée, et ensuite à tant de gros ou deniers forts par feu ou par an sur les personnes : cet impôt fut mis également à la charge des nobles et des non-nobles « *juvante divite pauperem.* »

Les conseillers du comte allaient d'un château à un autre. Pour vérifier la répartition de l'impôt, ils faisaient venir à eux les notables, les receveurs des revenus publics de chaque endroit et obtenaient d'abord leur consentement. Puis le curé de chaque ville et quatre hommes probes déclaraient, sous serment, le nombre des foyers à un notaire qui les enregistrait un à un. Celui qui ne tenait pas de foyer ou « feu » pour cause de pauvreté ne payait pas, et ceux qui suivaient le comte à la guerre ne payaient pas non plus.

Aymon, pour la meilleure administration de ses revenus, ordonnait en outre aux châtelains :

1° De ne tenir en tout ni en partie, et de ne pas permettre que leurs domestiques prissent des cens ou des adjudications du comte;

2° De remettre aux comptables la note exacte de tous les feux de leur domaine et de chacun en particulier;

3° De rapporter avec une entière bonne foi tout ce qu'ils auraient retiré en chaque acte et de spécifier en quelle monnaie. S'ils dissimulaient la vérité, ils avaient à payer le triple du subside et en outre à subir les peines du parjure;

4° De ne pas arrêter leurs comptes sans la permission expresse du seigneur ;

5° De ne pas approuver les ventes et les aliénations, si dans le contrat on n'aurait pas fait mention et réserve des droits du comte;

6° De ne pas laisser établir d'emphythéoses ou l'imposition de nouvelles charges dans les biens dépendants du comte, et pour les lesquels on lui devait un service;

7° De ne pas sanctionner, de ne pas approuver les aliénations faites par les fidèles du comte, si l'acheteur ne se chargeait du poids de l'hommage ;

8° De ne pas approuver, excepté par conscience et par

mandat du comte, les aliénations de fiefs nobles à des personnes non nobles, et de ceux de biens roturiers à des gens nobles.

M. Cibrario observe à ce propos qu'on voulait que la terre donnât la qualité à la personne qui la possédait, et que le contrat primordial en vigueur duquel elle était considérée comme noble ou comme servile, ne reçût aucune altération. Grave erreur qui violait alors la propriété ;

9° Qu'ils ne permissent pas en dernier lieu que les choses féodales ou emphythéotiques du comte fussent transférées en mains-mortes.

Deux années avant la mort d'Aymon en 1340, son frère Jacques (Jacopo) prince d'*Acaïa*, introduisit les taxes appelées *culmage*, de *culmen*, sommité de la maison dont sortait la fumée, avant que l'usage des cheminées fût commun. Elles équivalaient donc au *focage*, et se distinguaient en trois classes : des *riches*, des *moyens*, et des *pauvres*. Cette taxe en 1349, fut remise par le prince pour treize ans aux hommes de Savigliano.

Amédée VI, dit le *comte Vert*, successeur d'Aymon vécut dans le désir de la gloire et de la domination. Faisant beaucoup de guerres, il ne put avoir des finances bien ordonnées : il tira de l'argent de tout, il engagea les châtellenies et les autres offices et il obligea les officiers à faire des avances au prince remboursables ensuite en revenus. Et lorsque ces revenus ne suffisaient pas, les officiers publics opprimaient et surchargeaient les sujets. Aussi a-t-on vu souvent des exemples d'officiers pris en faute qui, par suite de leurs punitions, rendaient au fisc ce qu'ils avaient dérobé aux victimes ; mais celles-ci restaient à jamais dépouillées.

En 1347, la duchesse de Bretagne éleva des prétentions sur la succession d'Édouard.

Pour y satisfaire, il fut conclu entre le comte de Savoie et le roi de France un accord par lequel on lui donna un subside de six gros tournois pour chaque famille. Tous les sujets y concoururent, y compris les nobles et les ecclésiastiques.

Signalons comme étrange la résolution prise par le duc d'accepter le tiers des dîmes du priorat de Novalesa, en suite d'accord fait avec l'abbé, à condition de garantir au monastère les autres deux tiers qu'ils ne pouvaient plus recouvrer. Par là, nous avons une juste idée de ce que signifiait cet impôt.

La tutelle elle-même, ainsi qu'on l'a déjà observé, était, en ces temps-là, une circonstance favorable pour saisir les biens du pupille, biens que, à cause de la minorité, on regardait comme à demi vacants. Pour être confirmé dans la tutelle, le tuteur devait payer des sommes exorbitantes. Cinq cents florins d'or de bon poids, c'est-à-dire 10,000 francs environ, furent payés pour les lettres de confirmation de la tutelle des héritiers de Jean Gillat de Lanzo. Rarement le tuteur, écrit Cibrario, était moins voleur que le fisc.

La république de Chieri, qui, en 1347, sous le règne d'Amédée VI, fit acte de dédition spontanée à la maison de Savoie, pratiquait quelques mesures remarquables dans l'administration du revenu public, qui était perçu par le moyen des clavarii, gardé par l'intendant, et les comptables en contrôlaient la dépense. Les dépenses de quelque importance devaient être faites par décision du grand conseil, qui était le parlement de cette époque. Il y avait deux clavarii qui sortaient de charge à la fin de chaque mois. Les comptables étaient au nombre de quatre, et leur office durait une année. Mais la charge de l'intendant était perpétuelle ; c'était un personnage de beaucoup d'importance dans la république. Il était en même temps gardien du trésor et des archives, ce qui formait deux offices

fort délicats, et qu'à cause de cela, d'après un usage introduit dans la suite, on confiait à un moine.

Les revenus de Chieri étaient composées :

1° Des loyers et des canons que l'on payait pour les terres de la commune, ou données par celle-ci à emphytéose;

2° De la taille, qui était payée par toute sorte de personnes, même ecclésiastiques, pour tous les biens immeubles ou mobiliers que l'on possédait, et cette taille était calculée à tant de deniers par livre. Les tailles, comme dans les autres pays, n'étaient pas payées régulièrement chaque année, mais seulement de temps en temps, selon le besoin, et c'est aussi suivant les circonstances qu'on en fixait la quantité, qui était ordinainairement de 8, de 10 ou de 12 deniers. Lorsque les vassaux s'assujettissaient à la seigneurie de Chieri, ils avaient coutume de débattre préalablement avec elle la somme qu'ils seraient obligés de payer toutes les fois que la commune aurait jugé à propos de recueillir les tailles;

3° Des sommes provenant de la contribution d'autres communes pour former l'appointement du podestat;

2° Du fruit que l'on retirait d'une banque publique d'emprunt, laquelle était parfois administrée au nom de la commune (parfois on l'affermait, comme on faisait aussi à Turin);

5° Des vacations que l'on payait dans les jugements civils, lesquelles, par un excellent statut trop tard imité ailleurs, ne se donnaient point au juge, afin qu'aucun soupçon, aucun but d'intérêt sordide ne souillât le sanctuaire de la justice; mais que l'on versait au budget de la commune, pour subvenir aux dépenses que lui coûtait l'entretien des tribunaux;

6° Des amendes établies pour les crimes et les transgressions des règlements sur la police intérieure et sur celle des campagnes;

7° Des impôts dont on chargeait l'introduction des marchan-

dises et des vivres dans le territoire de Chieri et dans plusieurs des villages sujets;

8° Des gabelles de transit, c'est-à-dire des passages.

9° Enfin des recettes extraordinaires.

A l'ordinaire, dans l'étendue de la juridiction de Chieri, les seigneurs, et, en général, tous les nobles, étaient obligés de payer un tiers des impositions; les bourgeois payaient les autres deux tiers (1).

En 1381, Amédée VI emprunte des Juifs de Strasbourg une somme de 4,000 francs d'or pour faire face à ses dépenses, qui devenaient de plus en plus fortes, tandis que les impôts que l'on avait établis sous les formes les plus diverses, soit pour faire de l'argent, soit pour diminuer les dépenses de l'État, quoique fort considérables, restaient insuffisants.

Au péage de Clées on subissait une taxe de onze gros pour les draps de France et de huit gros pour les draps de Flandre; il y avait même des marchands qui s'étaient abonnés pour une contribution spéciale, comme François Veneytorie, qui payait neuf gros par balle. La plus étrange des taxes de cette douane était celle des jeunes mariées, fixée pour chacune à douze vieux deniers.

A l'occasion de la fête de Pâques, les princes recevaient à la cour en grande pompe, et leurs amis et vassaux leur faisaient des présents, surtout les ecclésiastiques. En 1381, l'abbé d'Aulps fit présent d'un bœuf et de douze moutons; l'évêque de Lausanne, de deux bœufs gras; l'évêque de Lyon, de dix veaux; Blanche de Savoie envoya douze barriques de vin de Malvoisie et de vin grec, et plusieurs draps d'or. On appelait cela des présents, mais en réalité c'étaient des impo-

(1) Cibrario, *Histoires mineures* (*Histoire de Chieri*), liv. IV, Turin, imprimerie royale, 1855, p. 149-167.

sitions payées par ceux qui étaient exempts d'impôts et qui jouissaient de priviléges en matière de finances. Cette manière de les faire contribuer tournait certainement à l'avantage du trésor.

A Turin, les assemblées des trois états de tout le pays (*totius patriæ*), se réunissaient souvent (*sæpissime celebrantur*); on les voit, par exemple, siéger plusieurs fois pour régler les gabelles du sel. En 1470, elles accordèrent à Amédée IX un subside de 18,000 florins « de bon cœur et avec un front joyeux. »

Dans les malheurs qui affligèrent la monarchie piémontaise, sous Philibert I[er], les trois états se signalèrent par leur fidélité et leur affection pour le duc. « Nous ne voulons pas, s'écriaient-ils et écrivaient-ils, d'autre seigneur que Philibert; » et, sachant bien que les paroles ne suffisent pas, ils tiraient de leur bourse de beaux ducats d'or, et ils s'armaient. « Qu'on honore, répéterons-nous avec Cibrario, qu'on honore le patriotisme de cette assemblée. »

Le malaise des finances a été un inconvénient commun aux monarchies absolues qui ont surgi en Europe entre le XV[e] et le XVI[e] siècle. Les monarchies féodales qui les avaient précédées, vivaient de peu, car les forces et les fonctions du gouvernement étaient éparses et localisées; ensuite, comme les revenus étaient médiocres, les dépenses l'étaient aussi. On évaluait à 70,000 écus les recettes ordinaires du duc de Savoie, Charles III.

Mais le gouvernement ayant été peu à peu concentré dans les mains du prince, entre ses mains se concentrèrent aussi les dépenses antérieurement réparties entre les vassaux et les communes, c'est-à-dire celles des routes, des ponts, de la justice, des armées et des forteresses, et ce changement chargea les princes d'une dépense continuelle et imprévue à laquelle

les revenus primitifs de leur trésor ne pouvaient pas suffire (1).

Ajoutons à cela qu'une bonne partie du domaine de la maison de Savoie était possédée par autrui. En effet, Blanche de Monferrat, veuve du duc Charles I[er], tenait à titre de dot les meilleures places du Piémont; Claudine de Bretagne, mère du duc Charles III, possédait le Bugey; Marguerite d'Autriche, veuve de Philibert le Bel, avait la Bresse et le pays de Vaud, outre le comté de Villay et la seigneurie de Gordans, arrachée à René, frère bâtard de Charles III. De plus, Louise de Savoie, fille de Janus, leur oncle, avait en gage la plus grande partie du Chablais, et le susdit René, qui, ayant été banni et déclaré de nouveau illégitime, était au service de la France, était nanti de la gabelle de Nice et de Sommariva, d'Aspromonte et de plusieurs autres pays. Il y avait d'autres lieux encore, dont les uns avaient été hypothéqués, les autres vendus, et, d'une manière quelconque, détachés du domaine (2).

Nouvelle preuve qu'on regardait les états comme le patrimoine du prince ou du duc, et comme un héritage aliénable à volonté, suivant les besoins, et qu'on évaluait d'après la plus grande ou la plus petite somme d'impôt qu'ils pouvaient produire.

Les guerres qui se succédaient presque continuelles dans ces temps-ci, obligeaient d'ailleurs à chercher sans cesse de l'argent pour acquitter les frais immenses qu'elles occasionnaient. Le duc Charles III dut s'adresser aussi à l'assemblée des trois états. Ceux du Piémont lui accordèrent 180,000 florins, en déférant au prince les requêtes d'usage, et, de plus, en de-

(1) Hercule Ricotti, *Histoire de la monarchie piémontaise*, p. 143, liv. IV, chap. II.

(2) Hercule Ricotti, *Histoire de la monarchie piémontaise*, p. 124, liv. II, chap. I.

mandant qu'il n'admît point les sorciers dans son domaine, et qu'il tînt des audiences générales. Ceux de la Savoie lui accordèrent pour huit ans le subside annuel d'un florin par feu, mais, choqués de la mauvaise administration du pays, ils se levèrent en demandant sur-le-champ la réforme de plusieurs abus de la justice, la cessation des pillages journaliers des Balivi et des Castellani sur le bas peuple, la réduction au droit commun du châtiment des hommes puissants, et la suppression des fraudes dans la perception des impôts et des extorsions des fournisseurs du duc. Le duc promit tout pour avoir de l'argent, mais l'événement prouva qu'il y a de la différence entre les promesses et les actes.

C'était une heureuse habitude autrefois, comme on l'a déjà observé, et une habitude des princes de Savoie, que celle d'établir des règles justes et simples pour l'administration de l'argent public.

Par là on évitait le vol et la perte de la moindre partie de cette essentielle substance de l'État, dont le gouvernement n'est, à proprement parler, que le dépositaire et l'administeur.

Sans nous arrêter à examiner les institutions d'Amédée V, d'Aymon, d'Amédée VI, d'Amédée VII, d'Amédée VIII, nous indiquerons les principales réformes qu'accomplit avec sa sagesse habituelle le grand Philibert-Emmanuel, surnommé la Tête de Fer. Il jeta les fondements d'un nouveau système économique, il nomma un contrôleur, alors appelé « correcteur général » pour en surveiller la marche dans les moindres détails, pour empêcher non-seulement toute fraude, mais jusqu'à la plus petite négligence ou irrégularité; il donna une nouvelle forme à l'imposition et au système monétaire; il rendit aux monnaies toute leur valeur de bonne foi, et en introduisant en chaque partie du service public l'ordre et l'économie, il se trouva bien

tôt en état de faire construire des forteresses pour la défense de l'État, d'entretenir une belle armée permanente, d'illustrer son pays de la lumière des sciences et des lettres et de l'enrichir des plus excellents ouvrages des beaux arts (1).

Lorsque les Germains envahirent l'empire romain, ils y apportèrent avec eux une haine invétérée contre toute contribution directe, la réputant une marque d'esclavage. La féodalité hérita de cette haine; aussi accorda-t-elle au prince une grande étendue de terrains et des contributions indirectes, mais point d'impôts directs sur la propriété, sauf des prestations dérivant de certains contrats féodaux et emphythéotiques.

Cet ordre de choses durait encore au commencement du XVIe siècle dans la monarchie piémontaise.

Nous trouvons que les revenus des ducs de Savoie n'étaient alors produits que :

1° Par les biens particuliers du prince;

2° Par des cens et des prestations féodales et emphythéotiques, et des rachats ou sommes perçues pour la dispense de ces prestations;

3° Par les droits royaux sur les monnaies, les minières, les eaux, les forêts; le droit de garde des bénéfices vacants, le droit sur la dépouille des évêques et beaucoup d'autres de ce genre;

4° Par les droits de sceau ou de chancellerie, les taxes sur les adjudications ou les ventes des charges, les émoluments judiciaires, les amendes et droits sur les mutations des propriétés;

5° Par les « droits de Suze, » ou le péage général établi sur le transit des marchandises étrangères, par des péages lo-

(1) Comte de Revel, *Rapport au roi Charles-Albert sur les finances du Piémont,* de 1830 à 1846, p. 6.

caux, et des droits perçus sur les petits revenus et sur les marchés;

6° Par le droit d'hériter des successions vacantes qui étaient dévolues au prince à défaut d'héritiers imposables;

7° Par les traités faits avec les communes pour la garantie de leurs franchises et de l'administration de leurs impôts locaux, par l'impôt perçu sur les prêteurs lombards, juifs et étrangers placés sous la sauvegarde du prince;

8° Par les « coutumes » ou donations faites dans des cas déterminés, comme pour l'arrivée, le mariage ou l'emprisonnement du duc, pour l'admission à la chevalerie du prince héritier, et son avénement au trône;

9° Par le revenu des « fouages, » c'est-à-dire par des impôts à tant par feu, que l'on payait dans les petites communes du Piémont, distinction faite entre les riches, les classes moyennes et les pauvres;

10° Par le privilége de la vente et du transport du sel.

A ces produits-là on ajoutait les subsides approuvés par les assemblées des états généraux ou des états particuliers des provinces, les dîmes et les autres revenus tirés du clergé, pour de spéciales et temporaires concessions faites au pape. Mais abstraction faite de ces recettes qui étaient extraordinaires, et de tout ce que le prince recevait en services et denrées, les sommes qui entraient dans le trésor chaque année étaient bien peu de chose; aussi, sous le règne de Charles III, comme nous l'avons déjà observé, on évaluait les rentes du prince de Piémont à 70 mille ducats, celles du Monferrat à 40 mille, celles du marquisat de Saluces à 10 mille, et celles du comté d'Asti à 5 mille.

Un édit publié au nom d'Amédée VII en 1389 et les statuts d'Amédée VIII avaient établi des règles précises pour l'administration des finances publiques et du domaine ducal. La

chambre des comptes en avait la surintendance. Dans l'origine elle accompagnait le prince dans ses voyages continuels d'une ville à l'autre, et elle faisait partie de son conseil et presque de sa famille, si bien que les auditeurs et les maîtres des comptes avaient le titre de « familiers. » L'édit de l'an 1389, cité plus haut, l'établit enfin à poste fixe à Chambéry.

La chambre des comptes, par le moyen des officiers appelés commissaires *delle estente*, surveillait l'administration de tous les biens et revenus de l'État. C'étaient les rouleaux de parchemins (*estente*) formés par eux qui servaient de point de départ pour contrôler les comptes des châtelains.

Ceux-ci recueillaient les produits locaux, soit en argent comptant, soit en denrées et marchandises, comme des épiceries et du sucre, et, après avoir expédié à la résidence ducale la plus proche ce qui était le plus utile et d'un facile transport, ils déposaient le reste dans des magasins, pour le vendre au moment le plus favorable. Au bout de chaque année, ils fournissaient à la chambre les tableaux des recettes et des dépenses, et ils prêtaient serment de fidélité pour garantir leurs opérations. Un président et trois auditeurs les examinaient séparément, et, à un jour fixé, ils en publiaient le rapport. La chambre écoutait encore les défenses du châtelain et les raisons contradictoires du procureur patrimonial, et ensuite elle arrêtait définitivement le compte. En outre, pour la surveillance de l'ensemble du roulement de l'argent public, il existait un trésorier général en Savoie et un autre en Piémont. Ils recevaient parfois la dénomination de généraux des finances.

A cette époque un tiers environ des biens du Piémont se trouvait entre les mains du clergé, qui était exempt des charges publiques. En effet en 1556 l'histoire nous montre la ville de Verceil demandant que le clergé fût soumis aux mêmes

impôts que les autres citoyens. « On sait, disait son mémoire, » que les revenus des ecclésiastiques sont deux fois plus con- » sidérables que ceux des laïques, et que parmi les posses- » sions du district les meilleures lui appartiennent (1). »

« L'état général » ou projet de budget des dépenses du Piémont pour l'année 1562 nous a été conservé. Leur total devait s'élever à 518,000 ducats, sans tenir compte de l'Université, aux dépenses de laquelle on pourvoyait moyennant une assignation sur la taxe de Mondovi. Sur cette somme de 518,000 ducats 95,000 étaient assignés à la maison du duc, 33,000 au conseil d'État et aux secrétaires du prince, 62,000 à la justice, 20,000 aux ambassadeurs, 149,000 au armées de terre, 76,000 aux galères, 59,000 aux officiers extraordinaires de la maison, à des pensions et provisions et au payement des trésoriers. Enfin 24,000 livres suffisaient pour le service des intérêts de la dette publique, qui, suivant l'usage du temps, était formée de petits cens institués en faveur de particuliers à 5, 10 et même 12 pour 100 (2).

Le budget pour l'année 1575 se montait à 727,716 livres de recettes, et à 565,398 livres de dépenses, et offrait ainsi un excédant présumé de 162,318 livres. Telle était l'amélioration qui s'était opérée en peu de temps dans la situation du pays, grâce à une administration sage et prévoyante.

Tout cela était l'œuvre d'Emmanuel-Philibert, qui s'appliqua avec une rare énergie à la grande œuvre de la fusion des intérêts et de la nationalisation des races. Il créa une armée permanente, il donna de nouvelles bases au système d'impôt

(1) Hercule Ricotti, *Histoire de la monarchie piémontaise*, vol. I, liv. I, ch. II, p. 126.

(2) Hercule Ricotti, *Histoire de la monarchie piémontaise*, liv. IV, chap. II, p. 249.

en y faisant concourir tous ses sujets et enfin émancipa les serfs de la glèbe. Son ministre des finances fut le célèbre Negri de Gênes.

A cette époque les ressources ordinaires de l'État consistaient dans la taxe sur le sel, dans le tribut foncier, dans les droits sur les vins et les comestibles, dans la traite foraine, dans les droits de mouture et d'entonnoir.

Les ressources extraordinaires étaient les droits sur les grains, le subside militaire, l'augmentation du droit de mouture, le quart sur les cens, et les contributions pour la cavalerie, l'infanterie, pour les cuirasses, pour les soldats de justice (gendarmes), etc.

Charles-Emmanuel Ier, voulant combattre et combattant, ainsi qu'il le disait lui-même, pour la liberté d'Italie, troubla son royaume pour deux siècles et surchargea les peuples de tributs d'une manière si insupportable « que les propriétaires ne pouvant plus y satisfaire, même par le total abandon des fruits de leurs terres, abandonnaient leurs biens. » Mais, observe Cibrario, comme il ne cessait de prononcer les noms sacrés de liberté et d'indépendance, les Piémontais ne cessèrent de l'aimer.

Sous le règne de Charles-Emmanuel II, on réduisit en matière de tributs un certain nombre d'immunités ecclésiastiques et féodales, suivant l'exemple de son père. Dès l'année 1606 on procéda à une vérification générale de la nature des terrains, afin de répartir équitablement les contributions, et à cet effet l'on imagina de tenir un registre complet des cotes immobilières. En 1677, sous le ministre des finances Jean-Baptiste Truchi, on reprit cette idée d'un registre général, uniforme et régulier, pour arriver à la complète péréquation des charges; et l'on ordonna le renouvellement de l'estimation universelle des immeubles. Mais cette mesure ne fut poursui-

vie avec succès qu'en vertu d'instructions du 11 mai 1698, et pour la seule principauté du Piémont. Charles-Emmanuel III, par édit du 5 mai 1731, approuva ensuite, mais après beaucoup de retards et mille expériences et difficultés, la peréquation qui en fut finalement le résultat.

Le gouvernement s'était borné à faire relever les estimations et les cartes de grands morceaux de culture, laissant aux communes le soin d'exécuter un cadastre parcellaire avec ou sans cartes de détail.

Il est à observer que l'estimation ne comprenait pas souvent les biens de second ordre, c'est-à-dire les moulins, les pressoirs et autres appareils de travail; et qu'on en excluait toujours les maisons d'habitation, dont le périmètre seul était soumis à l'impôt, et quelquefois cette superficie était même exempte.

En outre, pendant longtemps on n'imposa ni les biens du clergé, ni les biens féodaux, ni souvent même les communaux.

Victor-Amédée II entreprit enfin la grande opération du cadastre général et détaillé du royaume. Il ne voulut point accepter la Lombardie qui lui était offerte par les alliés, si, à l'exemple de son père, il eût continué la guerre contre l'Espagne.

Nous ne pouvons passer sous silence, car c'est une chose digne d'attention, ce qui se passait vers la fin du XVIIIe siècle dans l'administration des finances de la ville de Turin.

Grâce à l'ancienne exemption des tributs ordinaires, dont elle jouissait par privilége acquis à titre onéreux, la suffisante médiocrité de ses revenus proportionnés à des besoins très-bornés, aucune imposition locale n'était nécessaire dans la ville et la municipalité se trouvait dispensée ainsi de s'occuper en quoi que ce soit du cadastre.

Lorsqu'il devenait indispensable de lever quelque impôt extraordinaire, on se servait purement et simplement, pour l'évaluation des propriétés immobilières, de la déclaration des propriétaires, à l'instar de ce qui se passait pour la fixation des crédits hypothécaires. C'est ce qui fut fait notamment à l'occasion de la contribution décennale imposée sur les immeubles de Turin et de son territoire par l'édit royal du 8 mars 1793. Les propriétaires furent engagés à déclarer le montant de leurs revenus par un manifeste du vicariat en date du 18 de ce mois, et l'impôt fut réparti à raison de 6 liv. 40 pour chaque cent livres de rente. On suivit le même système pour tous les impôts extraordinaires qui suivirent, y compris celui qui fut ordonné par l'édit royal 13 octobre 1798, en aggravant cependant les peines pécuniaires pour les déclarations infidèles, et en prescrivant des règles uniformes pour la forme de ces déclarations. A voir ainsi le système des déclarations généralisé pour les immeubles dans tout l'État, on doit penser que même là où la cadastration avait été complétement exécutée, on n'avait point encore établi la valeur de la propriété à imposer d'une manière assez complète et positive pour que le gouvernement pût se servir des résultats obtenus et en faire une base de répartition (1).

Sous les prédécesseurs de Philibert-Emmanuel les recettes du Trésor se montaient à peu plus de 150,000 livres. Il éleva ce revenu à plus de 700,000. — En 1600 le total montait à 2,173,674 livres; en 1700, à 6,984,678 et en 1798, à 85,492,078.

La diminution de la valeur de l'argent, la destruction ou l'abolition graduelle de la féodalité qui grevait dans chaque parcelle de terre des exigences de son budget, le progrès de la fu-

(1) Vigliani, *Statistique communale de Turin*, pour l'année 1863. (Ce précieux travail précède à titre d'introduction le projet de budget de la ville de Turin, pour l'année 1863.)

sion des territoires et de la centralisation qui en résultait, la formation de grandes armées permanentes, l'accroissement de la richesse, le développement des relations commerciales et internationales du Piémont, l'exemple enfin des autres États, voilà autant de causes de l'augmentation des budgets dans les siècles dont nous venons de parler.

Si l'on demande maintenant à quels usages on appliqua de telles sommes, Philibert-Emmanuel vous répond en livrant la bataille de Saint-Quentin qui servit à constituer une forte monarchie italienne; Charles-Emmanuel, en faisant la première guerre nationale contre les étrangers espagnols, et tous les princes de Savoie qui se succédèrent depuis en entretenant une armée nombreuse et bien disciplinée, et en gouvernant toujours en rois galants hommes jusqu'au jour où ils devaient devenir à la fois rois galants hommes et princes constitutionnels.

Les années qui suivent la fin du XVIII[e] siècle ne présentent rien de remarquable à la réserve de l'abolition partielle de quelques droits féodaux, abolition faite en grande partie à l'exemple, quoi qu'en haine des réformes et des innovations de la France.

La domination française elle-même, lorsque son règne fut arrivé, ne fut pas sans avoir profité au pays. L'idée humanitaire, qui en était l'âme, donna de nouveaux principes et imprima une nouvelle direction, un nouvel élan à la civilisation des peuples italiens. L'axiome démocratique de l'égalité et de la proportionnalité des charges fut partout soutenu et appliqué. Le droit de contrôle et d'examen fut pratiqué formellement. Toutefois subsistait, par esprit de routine, la multiplicité des impôts et des taxes. Il faut dire aussi que le gouvernement, n'étant pas national, ne se sentait pas la force de faire tout le bien qu'il méditait, et que le temps lui manqua pour exécuter ses desseins.

Après la restauration de l'ancienne monarchie opérée par le décret du 21 mai 1814 on abrogea toutes les mesures émanées du gouvernement français depuis le 23 juin 1800 et l'on remit en vigueur les lois anciennes. Cependant ce décret fit grâce aux lois de finances qui subsistèrent.

On abolit ainsi d'un coup de plume toutes les réformes faites depuis quinze ans, les médiocres, les bonnes, les plus justes et celles même qu'on avait le plus désirées.

Il n'y eut de respectées que celles qui, matériellement, fructifiaient le plus.

Un quart de siècle s'écoula depuis, période de réaction, ou d'inertie, ou d'améliorations très-légères et presque microscopiques ; malgré cela la monarchie, par le travail des idées, se trouvait déjà sur le point de devenir nationale.

Dès 1839, Charles-Albert conçut le dessein, ainsi qu'il l'écrivait lui-même de sa propre main, « de consacrer tous ses » efforts au plus grand bien de la patrie, en y fondant un » gouvernement fort, établi sur des lois justes et égales pour » tous devant Dieu, en plaçant l'autorité royale hors du dan- » ger de commettre de graves erreurs et des injustices, en or- » ganisant une administration qui fût au-dessus des intrigues, » inaccessible aux égards personnels, animée d'un esprit de » progrès, modéré mais constant, en facilitant dans toutes » ses branches l'essor de l'industrie, en encourageant et en » récompensant le mérite dans quelque classe qu'il parût, en » créant une armée qui fût en état de soutenir avec gloire » l'honneur et l'indépendance nationale; en introduisant dans » l'administration des finances une règle, une économie, une » intégrité et une sévérité telles que nous fussions à même » d'entreprendre de grandes choses et en même temps d'al- » léger les fardeaux du peuple, en ordonnant enfin toute la » chose publique de manière que l'on eût chez nous la

» liberté pleine et entière, hormis pour faire le mal (1). »

Ce vaste et raisonnable programme, Charles-Albert commença lui-même à l'exécuter ; on sait comment il a été suivi depuis par le roi Victor-Emmanuel II.

Au conseil d'État, avant la proclamation du statut, on soutint et l'on discuta un grand nombre de réformes raisonnablement désirables, non-seulement en matière de législation civile et pénale, mais encore en ce qui concerne l'ordre économique et financier.

Le conseil d'État demanda qu'on réduisît le nombre et les rétributions des consulats et des légations, qu'on laissât quelque temps vacants les emplois dont viendrait à manquer le titulaire, pourvu que cela ne fût pas préjudiciable au service public, que l'on fût plus sévère dans les détails de la liquidation des pensions de retraite, que l'on fît des suppressions et des diminutions dans les écoles d'équitation et les écoles des mines, qu'on réduisît le nombre des employés du service des eaux et forêts, des ingénieurs civils, des employés du domaine, des préposés des gabelles et des douanes, et que l'on opérât aussi des réductions dans le personnel et dans le matériel de la marine militaire.

Le conseil d'État voulait en outre que l'on observât avec plus de bonne foi et de rigueur les résolutions prises en matière de budgets, qu'on prît registre des noms et des titres de ceux qui émargent, à quelque titre que ce soit ; qu'on n'adjugeât aucune entreprise à forfait ou par des traités particuliers, sauf pour des motifs spéciaux et avec l'autorisation préalable du souverain ; qu'on ne fixât sur le budget aucune dépense en une seule masse, sauf les fonds secrets des affaires étrangères

(1) Louis Cibrario, *Notices historiques et généalogiques des bons rois de Savoie*, Turin 1859. Typog. des héritiers Botta, p. 39. — *Origine et progrès des Institutions de la monarchie de Savoie*, Turin, typog. royale, 1855.

et de la police intérieure; qu'on défendit les virements, non-seulement de chapitre à chapitre, mais encore d'article à article; que les budgets fussent minutieusement divisés par articles et qu'il y eût une classification spéciale pour les dépenses extraordinaires.

L'on dira qu'une grande partie de ces innovations n'eurent pas lieu sur-le-champ, mais on doit en attribuer le retard à trois causes surtout :

1° Aux contradictions soulevées toujours contre une réforme quelconque par les intérêts qu'elle blesse;

2° Aux prédispositions et aux besoins de la monarchie même obligée toujours à s'occuper spécialement des armes et des armées de la patrie;

3° Et enfin à la pratique si généralement répandue de n'opérer les réformes que pas à pas et le plus lentement possible.

Au reste, dans les derniers vingt ans qui précédèrent la dernière guerre de l'indépendance italienne les meilleurs principes économiques et financiers firent leur chemin. Celui par exemple de la réduction des droits de douane ou du libre échange; celui de la juste et égale distribution des impositions; la maxime que pour avoir de bons revenus, il faut laisser libre vie et libre élan au développement de la richesse individuelle; et enfin l'axiome constitutionnel qu'il faut que le peuple intervienne dans les affaires du gouvernement et que, par l'intermédiaire de ses représentants, il détermine la dépense à faire et contrôle les comptes de la dépense faite. Ce ne sont plus là désormais des principes de théorie, mais des principes historiques.

Sous le règne de Charles-Albert, on abolit la défense de l'exportation de quelques marchandises et entre autres des soieries; on diminua les droits établis sur quelques articles de grande consommation et on délivra le commerce de la plupart

de ses entraves pour lui rendre son mouvement naturel. L'effet de cette sage mesure, qui honore Pralormo et Gallina, fut une subite augmentation moyenne de 1,720,000 livres dans les revenus de la douane.

Le premier essai de l'abaissement des droits de douane sur les sucres mérite une attention spéciale.

Le droit d'entrée des sucres donna en 1830 un revenu de 1,780,000 livres. En 1846, il produisait 2,849,000 livres, c'est-à-dire une somme plus forte de 1,069,000 livres. Cet accroissement notable fut uniquement causé par la diminution des droits de douane sur les sucres qui, en 1830, étaient taxés à 45 livres par quintal, et en 1846 à 35 livres. Cette médiocre diminution de 10 livres, au lieu d'amener une diminution proportionnelle dans les entrées, procura l'augmentation que nous venons de signaler, augmentation prévue et prédite avec tant de raison par l'école des économistes modernes.

Il ne faut pas omettre que dans l'île de Sardaigne se sont maintenus, jusqu'en 1848, divers impôts sous les dénominations de don gratuit ordinaire, — don gratuit extraordinaire, — subside ecclésiastique, — contribution des ponts et des routes, — contribution de la paille, — prestations pécuniaire substituées aux prestations féodales, — contribution des tours. — contribution de la poste et profit des péages. Toutes ces contributions ont été, depuis, converties en un seul impôt pour le territoire de l'île, sans aucune exception, sous le nom et qualité d'impôt « *prediale* (1). » Ce fut, quoique faible, un acheminement vers le système de l'unité et de l'égalité de l'impôt.

Le bilan actif pour 1849 était fixé à 164,090,271 fr. 40 cent. Les dépenses pour l'île de Sardaigne s'élevaient à 8,430,492 fr. 59 cent., tandis que les revenus ne s'élevaient qu'à 4,162,488 fr.

(1) Ilarione Petitti, *Considerazioni sopra la necessita di una reforma dei tributi*, page 8.

52 cent.; ce qui donnait pour les dépenses un excédant de 4,268,004 fr. 07 cent.

On signale cette différence en dehors de toute considération municipale ou de mesquine vanité, et seulement pour monrer que le gouvernement est, de fort longue main, dans l'usage de dépenser, non d'après les revenus des provinces, mais, autant que le permettent les recettes, d'après leurs besoins.

Plus d'une fois on a remarqué que le bilan d'une année contient l'approbation d'une dépense pour des travaux publics, laquelle, répétée les années suivantes, atteint en fin de compte un chiffre énorme : et si, dès le début, on eût pu connaître et prévoir la totalité de cette dépense, on l'eût certainement écartée, ou différée, ou l'on eût réduit, du moins, la somme votée.

Pour prévenir ces conséquences, il a été réglé avant 1830 qu'en traitant d'œuvres et de travaux qui doivent se prolonger pendant plusieurs années, on en répartirait, par anticipation, le total entre les divers bilans des dépenses courantes, en mentionnant la totalité de la dépense autorisée.

Cette sage précaution fut acceptée par la France et le principe en fut inscrit dans la loi du 21 avril 1832.

Enfin, il faut aussi rappeler que, peu de mois avant la guerre de 1859, bien des gens ne voyaient pas encore que le bilan du Piémont était un « bilan national. »

Le comte de Cavour n'était pas compris, ou du moins on ne voulait pas le comprendre. Et pour avoir quelques fonds disponibles, ce grand économiste était forcé de soutenir en plein parlement la nécessité de l'amortissement de la dette publique : la somme se changeait en bilan, et l'amortissement ne pouvait avoir lieu, par le défaut des fonds qui se dépensaient à la guerre.

Or, pour résumer quelques faits des dernières années, relatifs au Piémont et à toute l'Italie, nous dirons : Il a été pourvu

à de grandes dépenses d'utilité publique; on a établi une taxe sur les biens de mainmorte; abrogé les taxes spéciales sur les Israélites; aboli le timbre des journaux; supprimé les lignes de douanes intérieures; abaissé le tarif des douanes extérieures ainsi que celui des postes; réduit dans les marchés les droits d'entrée sur le coton de 20 francs à 5; enfin aboli les biens féodaux, les droits de primogéniture et les substitutions par fidéicommis.

Les réformes précédentes ont été suivies d'autres non moins importantes, telles que la refonte des monnaies; la réduction des poids et mesures au système décimal; les dépenses pour les routes et celles pour les fortifications; l'abolition des décimes; les dépenses approuvées pour l'amélioration des bagnes; la construction de voies ferrées; l'agrandissement et l'amélioration des ports; la résiliation des baux emphytéotiques à perpétuité; la substitution des revenus fonciers ou de baux emphytéotiques temporaires et susceptibles de rachat; la vente des biens domaniaux; l'instruction élémentaire rendue obligatoire; le cadre des études universitaires élargi; l'institution d'écoles d'arts et métiers; l'établissement des télégraphes; la première opération régulière d'un recensement de la population de toute l'Italie; et la suppression des corporations religieuses inutiles.

Ajoutons enfin l'amélioration du sort des curés; de grands armements sur terre et sur mer; les administrations des institutions pieuses placées sous la sévère surveillance de l'autorité municipale; l'exposition universelle de l'industrie italienne ouverte à Florence en 1861; l'abolition, dans la Sicile et dans les anciennes provinces pontificiales, de l'impôt sur la navigation; la limite imposée aux corporations pieuses dans l'acquisition de trop grands biens immobiliers; la diminution du prix du sel; l'arsenal de la Spezia; d'utiles modifications

dans la manufacture des tabacs; et la réduction, par des mesures ou des moyens indirects, des jeux de la loterie.

Ces innovations et ces réformes découlent tous des meilleurs principes. Il ne faut que les développer en évitant la faute si commune, de vouloir tout faire, de trop faire, et de faire trop vite.

XXIV.

Conclusions historiques.

D'après les faits économiques et financiers qui précèdent,et que nous avons, — autant que le permettaient leur nature et leurs rapports, — exposés sommairement et dans l'ordre des temps et des pays, il est facile de voir la succession et l'influence de plusieurs des moyens de revenu employés dès le principe, tels que ceux prélevés sur les domaines, le butin, les prestations de travail, les prestations en nature, les peines pécunaires, les compensations estimées en argent. On a pu constater en outre une tendance continuelle à simplifier les impôts.

Des événements racontés et de l'histoire générale se tirent encore quelques conclusions remarquables et d'utiles avertissements que nous devons récapituler.

Chez presque tous les peuples, il y eut des assemblées qui surveillaient les magistrats, l'administration de l'État et surtout celle des finances. Le contrôle des finances, plus ou moins sévère, plus ou moins efficace, se retrouve dans presque toutes les formes de gouvernement. Et même quand il ne s'exerce pas utilement et rigoureusement, il a du moins les apparences de l'exactitude.

Dans les gouvernements absolus il n'existe pas de science

des finances qui se formule et s'exerce par le concours de tous. Chez eux, la routine et la pratique tiennent lieu de principes, et en place de surveillance et de contrôle, on a l'arbitraire d'un seul ou de quelques-uns. Les diverses phases de l'histoire montrent « l'idée de la science des finances » surgissant dans les États libres, et principalement dans les communes italiennes du moyen âge, lesquelles, selon la juste expression de Cibrario, en appliquèrent en matière de finances « l'ordre le plus clair et le plus simple. »

Au temps passé, l'exemption des impôts était un privilége accordé facilement. Le citoyen romain était de droit exempt d'impôt. Et le privilége était, on peut le dire, la loi générale. Gabriel Chiabrera, dans plusieurs de ses lettres, se déclarait franc de toute taxe en cas de guerre, et gémissait de ne pouvoir conserver et maintenir cette exemption. Le décret obtenu était de 1625, et on lui faisait cette observation : « Qu'il était délivré des taxes passées, mais non des taxes à venir (1). » Aujourd'hui domine le principe d'une juste égalité, et une exemption d'impôts, voire dans les États les moins libres, n'est pas toujours facilement permise à celui qui peut tout.

Actuellement, chaque État d'Europe, sans exception, ou, si l'on veut, excepté la Turquie, pourvoit à la sécurité personnelle de ses habitants, comme à celle aussi des étrangers.

« Il y a peu de points, écrit M. Joseph Garnier, sur lesquels les peuples soient plus susceptibles qu'en matière d'impôt.

» C'est par des questions de finances qu'ont commencé les émancipations successives des communes et des classes moyennes, la séparation des protestants de l'Église catholique, et celle des églises dissidentes en Angleterre ; c'est au sujet

(1) Chiabrera Gabriello, *Lettere*, nos 60, 61, p. 123, 129. Genova, tipografia Pellas, 1829.

des impôts que les États-Unis se sont séparés de leur métropole; c'est le délabrement des finances qui a précipité l'avénement de la révolution française; et c'est pour une meilleure répartition des charges publiques que les partis ont commencé cette lutte formidable (1). »

Tout revient, ajouterons-nous, aux impôts; on fait la guerre pour avoir la paix du budget.

Chez tous les peuples se trouvent organisés les impôts, sous une forme plus ou moins appropriée à leur avancement et à leur civilisation. Et, dès les temps les plus reculés, apparaît la tendance vers un impôt unique. Constantin, l'an de J.-C. 330, réduisit tous les impôts à un seul, c'est-à-dire à l'impôt personnel (2).

L'empereur d'Orient, en 1237, n'ayant plus de quoi pourvoir aux dépenses du gouvernement, engagea pour 200,000 fr., à quelques marchands de Venise, la couronne d'épines de Jésus-Christ, qui leur fut achetée par le roi de France, Louis IX (3). De nos jours, la réputation et le crédit des États suffisent pour contracter des emprunts à de bonnes conditions et à de faibles taux, sans nécessiter aucuns gages. Jadis, au contraire, l'usage en était devenu immodéré et n'était qu'une source de fraudes.

Il arriva souvent qu'on chargea Benvenuto Cellini de travailler certains diamants qui ne furent jamais rachetés (4). On sait que le trésor de Monza, et avec lui la « couronne de fer, » furent bien des fois engagés et dégagés.

Aux objets de valeur, aux États eux-mêmes offerts en nantissement, le progrès moderne a substitué le crédit public.

(1) Joseph Garnier, *Traité des finances*, page 9.
(2) D'Harmonville, *Dictionnaire des Dates*, page 1117.
(3) Daru, *Histoire de Venise*, t. II, page 19.
(4) *La Vita di Benvenuto Cellini*, lib. I, cap. x.

Autrefois la personne des citoyens était le complément naturel et nécessaire de la faiblesse des gouvernements. Quand Benvenuto Cellini, en 1530, entendant des tumultes, se levait de table, saisissait son épée, « dont nul ne se séparait guère alors, » et courait prendre part à la mêlée bientôt dispersée, il montrait assurément un esprit vif et bouillant, mais il représentait plus encore le caractère de l'époque. Le gouvernement ne faisait point de police, mais les citoyens faisaient la police du gouvernement ; police certainement plus libre, mais partant plus licencieuse, et qui, bien des fois, coûtait assez cher aux citoyens (1).

« Chez les anciens peuples, dit M. P.-J. Proudhon, l'impôt payé à l'État par l'homme libre était une part, non de son produit, mais de son butin. Le principe et le but de l'impôt était donc dans la contrainte de l'homme au travail : sa forme générale, la spoliation du travailleur, son assiette variant à l'infini. Il y avait des impôts sur toutes les choses, sur la terre, sur les recettes, jusqu'au *droit de cuissage* (2). »

Cette observation est juste par rapport à l'histoire en général, et particulièrement en ce qui regarde la France. On ne peut en dire autant à l'égard de l'Italie, qui, dans le moyen âge, et principalement à Venise, offrit le modèle d'un système financier presque parfait. L'habitude, la routine et la pratique ont seuls amené le système de la multiplicité de l'impôt lequel, pour sa part, rend long et vexatoire le mode de perception.

Dans l'Italie, au moyen âge, tout château, tout passage de rivière ou de montagne entraînait un subside à payer. Le même usage se retrouvait dans les autres pays et en France. « Plus

(1) *La Vita di Benvenuto Cellini*, lib. I., cap. X, ediz. del Fontana, 1845, vol. I, p. 161.

(2) *Théorie de l'impôt.*

de dix mille droits, dit Mallet dans ses *Comptes-Rendus des finances*, composent aujourd'hui les revenus de la couronne, et plus de 60,000 personnes sont employées à la régie et à la conservation de ces droits (1). » Notre siècle s'est donné à résoudre le problème de payer peu de subsides, de les payer intrégralement à l'État, et de les payer sans vexation, sans perte de temps et sans froisser en rien les lois de la moralité.

Anciennement, on ne songea pas toujours à grever les propriétés et les personnes; du reste, les États se gouvernant comme en famille, donnaient en nature le peu que demandait leur chef.

Plus tard, les métropoles prélevèrent de nombreux tributs sur les États faibles et de leur dépendance; ceux-ci les payaient sans compensation ni avantage d'aucune sorte, si ce n'est, parfois, quelque protection tardive ou insuffisante contre leurs ennemis.

A Rome, les guerres et l'Empire engloutirent des sommes énormes. La nécessité rendit indispensable les hommes de finances.

Le gouvernement perçut une partie du revenu territorial et imposa les testaments, les péages, les droits de succession, sans parler d'autres impôts. Beaucoup de ces sources de recettes sont encore, avons-nous déjà dit, aujourd'hui en vigueur. Au moyen âge, les rois tiraient leurs ressources de leurs vastes propriétés, les hommes d'armes se trouvaient, au premier appel, fournis par les feudataires, et les villes s'administraient elles-mêmes. L'état, si on peut l'appeler ainsi, se tirait d'affaire à peu de frais.

Quant au mode adopté pour administrer les finances, ce fut l'empirisme avec ses moyens extrêmes.

(1) Proudhon, *Théorie de l'impôt*, page 7.

Sully favorisait l'agriculture, devenue pour lui la base de toutes ses opérations. Colbert s'appuie sur le commerce, et, par lui, donne la vie au crédit et à la réputation de l'État.

Néanmoins, au milieu de la succession de choses aussi diverses et disparates, le sentiment commun des peuples tendait à chercher un système meilleur et régulier au milieu des travaux honnêtes qui permettent la paix, la liberté politique et la libre concurrence.

Et, grâce à cet accord unanime, à ce désir et à ce besoin commun de tous, les impôts tendent à se fixer d'une manière qui corresponde dans son ensemble aux services que rend l'État à la « masse » de la population.

Ils tendent à se répartir de façon à représenter spécialement les services que l'État rend à « chaque citoyen. »

Ils tendent à se répartir de telle sorte, que chaque citoyen paye « également » l'équivalent de sa « sécurité personnelle, » c'est-à-dire de la liberté pareillement garantie à tous les citoyens, depuis le manœuvre et l'artisan jusqu'au riche propriétaire et au banquier.

Ils tendent à se répartir d'une manière qui corresponde aussi à la « richesse garantie » de chaque citoyen.

Et, ce qui est le plus important, ils tendent à devenir fixes, stables et perçus par suite du vote de tous les citoyens.

Mais quelles sont les aspirations financières des Italiens, celles du moins que l'on peut supposer d'après l'histoire économique de l'Italie dans ces cinquante dernières années?

XXV.

Les budgets des divers États d'Italie avant la proclamation du royaume unique.

La première moitié du XIX[e] siècle peut s'appeler l'époque

des sociétés tantôt secrètes, tantôt seulement clandestines et tantôt publiques, sociétés composées d'hommes qui avaient foi dans l'avenir du peuple, et qui s'étaient formées pour arriver par tous les moyens possibles à l'amélioration des divers gouvernements d'Italie. Ces sociétés ont eu leurs constitutions, leurs traditions, leurs usages, leurs budgets; c'étaient presque des gouvernements (car elles appuyaient les souverains établis, ou visaient à les renverser). Aussi devrions-nous parler de leurs recettes et de leurs dépenses ; mais il serait difficile et souvent même impossible de donner des chiffres soit généraux, soit détaillés, et cela faute d'avoir en main des rapports et des documents qui, les uns ont été détruits, les autres mystérieusement conservés. Cette curieuse étude sera faite quelque jour par nos neveux : elle démontrera une fois de plus que le peuple est toujours disposé à payer ce qu'il faut dépenser pourvu qu'il ait confiance en ceux qui gouvernent et qu'on mette en pratique tous les principes qui découlent du mot sacré de liberté. C'est là l'âme de toutes ses pensées.

Quoique les institutions rivales, apportées par la conquête, fussent très-bonnes, les quelques jours de paix dont on a joui en Italie sous la domination française, ne suffirent pas à réparer les malheurs de la guerre. Aussitôt après la restauration des anciens gouvernements, le premier soin de ceux qui dirigeaient la chose publique fut de remédier à la pénurie du trésor, d'augmenter les recettes et de payer les dettes.

Et, chose singulière, le meilleur moyen d'avoir de l'argent, ce fut de mettre en vente, avec l'approbation du souverain pontife, la partie des biens ecclésiastiques qui n'avaient pas encore été vendus par le gouvernement français. Naples, la Toscane, le Piémont, Milan, Venise recoururent à cet expédient. Et quoique le trésor fût vide en 1815, déjà en 1820, le ministre Frullani élevait la recette au-dessus de la dépense.

La Toscane dut toutefois payer à l'Autriche, pour l'entretien de l'armée, plus de 40 millions de francs; et même en 1847 les communes de cette heureuse province d'Italie payaient encore une surtaxe de guerre pour couvrir les dépenses faites en 1821 par les Autrichiens lors de l'expédition envoyée en Italie pour aller comprimer la révolution dans le royaume de Naples (1). Le budget de la Toscane pour l'an 1855 était de 37,608,400 livres toscanes à l'actif, de 37,546,700 au passif. Il y avait par conséquent un excédant de 61,700 livres. En 1858 l'actif fut évalué à 37,873,800 livres. En 1859 il fut présumé devoir être de 38,870,100 livres, et le passif de 39,781,300 livres. Ainsi ce dernier budget établissait un excédant de dépense de 911,200 livres, et la recette elle-même fut de 996,300 livres supérieure à celle de l'année précédente (2).

Les rentes patrimoniales de la Toscane se montent à 2,586,850 livres. En supposant que deux millions seulement soient susceptibles d'être vendus ou rachetés même forcément, quant à ce qui concerne le cens, on peut en retirer un capital de 50 ou tout au moins de 40 millions.

A Modène, les finances restèrent ce qu'elles étaient sous Napoléon. On adoucit le tarif et on supprima le système continental. Dans la suite du temps il s'y introduisit de la confusion, par l'habitude qu'on avait d'aller au jour le jour sans aucune idée fixe, et en pourvoyant par des décrets à chacune des affaires qui venaient à se présenter. Les biens domaniaux, (*camerali*) furent placés sous l'administration d'un intendant qui, indépendant des ministres, eut aussi l'administration des biens allodiaux et ecclésiastiques (3). François V ne se réserva

(1) Voir le journal l'*Unione* du 19 mars 1859, n° 78, première colonne. (Nouvelle extraite d'une lettre d'un Toscan adressée au journal le *Nord*.)

(2) Voir *le projet de budget de la Toscane pour l'an* 1859. Florence, 1858.

(3) Bosellini, *Biographies de François IV et de François V, ducs de Modène*, pages 18-130.

que la modeste liste civile de 600,000 francs par an : mais, écrit M. Pepoli, en fuyant la colère de ses peuples, quand il vit les victoires des armées alliées, il emporta 700,000 francs, tirés des caisses publiques. Le budget actif de Modène se montait pour l'exercice de 1859 à 10,840,196 francs. Le passif, y compris les fonds de réserve, se montait à 10,935,277 fr. Il y avait donc un découvert de 95,081 francs.

Le budget de Parme pour l'exercice de 1859 fut calculé à 11,566,648 pour l'actif, et à 11,273,883 francs pour le passif. Ainsi le petit gouvernement bourbonnien semblait compter sur un excédant de recettes de 292,765 livres (1).

Dans l'état de l'Église le tableau général approximatif pour l'exercice de 1857 présentait un actif ordinaire de 12,450,447 écus romains, c'est-à-dire de 66,236,378 francs et un passif ordinaire de 12,825,888 écus, c'est-à-dire de 68,233,724 francs. Il y avait donc un déficit de 375,441 écus c'est-à-dire 1,997,346 francs. En tenant compte des recettes et des dépenses extraordinaires, le déficit, c'est-à-dire l'excédant des dépenses était présumé devoir s'élever à 467,508 écus, c'est-à-dire à 2,487,142 francs.

Le budget de la Romagne pour la même année ne peut pas se calculer d'une matière exacte, attendu que les dépenses étaient confondues avec celles des États de l'Église. En le déduisant proportionnellement à la population, il aurait été d'environ 24,413,354 francs.

M. Pepoli, en sa qualité de commissaire général, a calculé le budget actif de l'Ombrie pour 1860 à 8,959,642 francs. En défalquant de cette somme : 1° les revenus provenant du décime de guerre établi par décret du 29 octobre 1860 ; 2° la taxe sur les rentes des biens de mainmorte, fixée par décret du

(1) *Budget de l'Émilie. — Rapport de M. Pepoli au ministre des finances*, Turin, chez M. Favale, 1860, pages 8 et 11.

24 octobre 1860; 3° quelques augmentations prévues pour l'accroissement du mouvement des affaires; 4° un remboursement de 55,860 francs; 5° la taxe extraordinaire de 2 p. 100 sur l'estimation des rentes foncières possédées tant dans les campagnes que dans les villes par les corporations religieuses, et par les établissements de bienfaisance, taxe établie par les décrets du 9 et du 27 novembre 1860, le budget de l'Ombrie pour l'an 1859 se peut calculer par approximation à un total de 7,800,000 francs de recettes et de dépenses.

Un décret du commissaire des Marches, en date du 4 janvier 1861, approuve, pour la même année, le budget de cette province, avec un actif de 13,748,853 francs, et un passif de 9,252,948 francs.

Les rois de Naples eurent longtemps l'habitude de promettre beaucoup à leurs peuples; mais ils se parjuraient avec une constante facilité. En 1816 il y eut entre le roi de Naples et la Sicile une transaction d'après laquelle les habitants de l'île ne pouvaient pas être obligés à payer plus de 23,096,087 livres italiennes, sans que le parlement fût convoqué pour y donner son consentement. Et ici il est à noter que c'est à juste raison que les Siciliens obtinrent de ne point payer de surcharges d'impôts sans leur consentement, car leur droit, non-seulement rationnel, mais encore historique, d'intervenir dans cette matière de finance remonte à une époque antérieure à l'an mil. Leur ancien parlement eut en effet une origine analogue et, qui plus est, contemporaine à celle du parlement d'Angleterre; et dès l'an 1130 il est connu sous le nom de *curia solemnis* et de *curia generalis* (1). Même au commencement de ce siècle il avait coutume comme dans les précédents de voter

(1) Palmieri (Nicolas), *Essai historique et politique sur la constitution du royaume de Sicile*. Lausanne, 1847. Voir aussi la savante biographie du même Palmieri qui a été écrite par Ugo Antoine Amico.

des dons gratuits sur la demande qu'en faisait le gouvernement.

En 1846 l'île versait au trésor royal la somme considérable de 26,204,075 livres, sans que le parlement eût été convoqué, ni que les Siciliens eussent donné leur consentement. Et cela, au moment même ou de très-graves dépenses étaient imposées aux communes, dépenses qui ne figuraient pas au budget. Cette illégalité excessive datait de loin : on peut en rattacher le régime à trois proclamations publiées en Sicile le 14 février 1811, et par lesquelles, déclarés propriétés du roi, les biens du clergé et des communes étaient mis en vente. On les distribuait par le moyen d'une loterie, dont les billets étaient placés au prix de dix onces, — et, en même temps, l'on imposait une contribution d'un pour cent sur tous les payements, de quelque nature qu'ils fussent.

L'archevêque de Palerme, monseigneur Mormile, convoqua une assemblée de théologiens. Cette assemblée, parce que la vente était faite au profit du pouvoir absolu, approuva la maxime que *l'appropriation des biens du clergé n'était point contraire aux lois de l'Église.*

Les billets de la loterie furent distribués aux évêques, aux magistrats et aux autres personnes en charge, afin qu'elles les distribuassent à leur tour. On en vint même à employer la force pour les faire accepter par le bas clergé et par les établissements de bienfaisance. Les barons s'y refusèrent : le prince de Belmonte ne voulut pas accepter les dix billets auxquels il était taxé en disant : « Si Sa Majesté veut cent onces en présent, je ne fais pas difficulté de les lui donner ; mais je ne veux pas sanctionner une violence, et c'est ce que je ferais si j'acceptais ces billets. » Le prince de Castelnuovo les refusa pareillement en répondant « qu'il ne reconnaissait en Sicile d'autre pouvoir investi du droit d'exiger de l'argent que le parlement sicilien. »

Les augmentations des impôts sont quelquefois justifiables jusqu'à un certain point ; c'est lorsqu'ils correspondent à une semblable augmentation de la richesse privée. Et quelquefois les taxes, bien que toujours excessives, le sont dans une proportion réellement moindre, précisément à cause de la prospérité croissante des habitants. Mais ce n'est certainement pas ce qui arrivait en Sicile. Palmieri observe qu'en 1813 un bœuf valait de 20 ou 30 et jusqu'à 50 onces. En 1820 le meilleur en valait à peine de 8 ou 10. Le froment, qui en 1813 valait de 8 ou 10 onces la salme, en valait à peine de 2 ou 3 en 1820. Et on ne trouvait pas facilement à le débiter faute d'acheteurs, si bien que l'agriculteur avait souvent son grenier plein sans pouvoir faire de l'argent pour payer son fermage et pourvoir aux dépenses journalières de la culture. Voilà à quel degré de stérilité réelle le despotisme de l'inertie avait conduit le grenier des anciens Italiens !

Les lois et les mesures financières des provinces napolitaines n'étaient pas toutes communes aux provinces siciliennes. En Sicile, parmi les premières sources de revenus il y avait encore en 1860 le produit de l'impôt sur la mouture des céréales, qui avait été déjà aboli à Naples en 1847. Les deux parties du royaume avaient pareillement une administration séparée, une dette spéciale et un budget différent.

En 1861 (dernière année dans laquelle il fut calculé à part) le budget de la Sicile présentait un passif de 32,265,042 livres, et un actif de 31,692,764 livres et par conséquent un découvert de 572,278 livres. La dette publique à la même époque se montait à un capital d'environ 250,000,000 de livres. Elle était représentée par une rente annuelle, en 5 0/0, de 10,453,009 livres. Ce chiffre est non-seulement énorme, mais encore extraordinaire si l'on considère que la dette publique de Naples montait à peine à 26 millions de livres de rente, et que celle

du Piémont, à la même époque, y compris la dette de la guerre et des travaux publics, ne se montait qu'à un peu plus de 60 millions de francs.

Pour les dépenses communes aux deux parties du ci-devant royaume des Deux-Siciles, c'est-à-dire pour les dépenses de l'administration centrale, de la représentation à l'extérieur, de l'armée de terre et de celle de mer, la Sicile contribuait pour un quatrième de la dépense totale (1).

Au congrès de Laybach on décida qu'aucune contribution de guerre ne serait imposée au royaume de Naples s'il arrivait que les Napolitains détruisissent spontanément l'état de choses produit par les événements du 2 et du 6 juillet 1821, et qu'ils ne rendissent pas nécessaire l'usage des armes ; mais que si la guerre éclatait, le royaume en supporterait les conséquences.

Après avoir détruit la révolution, on pourvut à ce qu'il restât dans le royaume une armée de 42,000 soldats autrichiens, qui devaient être réduits à 30,000, comme auparavant, si l'on pouvait retirer ceux qui étaient en Sicile. Le gouvernement napolitain devait donner les logements, les vivres et 576,000 florins par mois, c'est-à-dire 1,440,000 francs par mois, et 16,280,000 francs par an. Il devait en outre payer toutes les dépenses faites par l'armée d'occupation depuis le premier de février, c'est-à-dire à dater du jour où elle avait passé le Pô, ainsi que toutes celles qu'elle ferait à son retour. Les services de l'Autriche ont toujours coûté trop cher à l'Italie (2).

Comme le trésor ne pouvait pas suffir à ces dépenses, les emprunts étaient nécessaires. Mais le crédit était tellement diminué que les certificats perdaient 44 p. 100 de leur valeur

(1) *Annuaire du ministère des finances du royaume d'Italie* pour l'année 1862, p. 6, 28 et 350.

(2) Farini, *Histoire d'Italie*, tome II, p. 136 et 258..

nominale ; c'est pourquoi l'on ne put pas trouver de l'argent à de bonnes conditions, et l'on contracta vers les frères Rothschild une dette onéreuse de 32,800,000 ducats, équivalant 141,626,600 francs. Ce qui chargea le trésor du poids annuel de 1,640,000 ducats, c'est-à-dire de 7,068,400 francs, parce que les prêteurs fournirent seulement 20,800,000 ducats, ou 89,648,000 francs, c'est-à-dire en partie 56 p. 100 et en partie 70 p. 100 du chiffre nominal de l'emprunt. On contracta aussi pour la Sicile un emprunt particulier d'un million d'onces, c'est-à-dire de 13,300,000 fr., au taux de dix pour cent. Singulière condition des Bourbons ! Ils persistaient à défendre l'usure et ils devaient en payer une si forte. On dit que les Rothschild mirent pour condition de l'emprunt que Medici retournerait au pouvoir et que Canosa en serait chassé. Ce fait, qui sera mieux éclairé par l'examen des documents des archives de Naples, n'est pas improbable, parce que les Rothschild, afin de pouvoir placer avec profit les certificats de la rente, devaient naturellement calculer sur un ministre qui sût relever au moins de quelque peu le crédit public du pays et qui par conséquent jouît, sinon d'une bonne réputation, au moins de quelque réputation. Le fait est que Canosa quitta le ministère et que Medici en composa un à son gré (1).

C'est en conséquence des projets faits à Laybach que le cardinal Ruffo régla que les Deux-Siciles auraient chacune leur administration, leurs impôts, leurs finances et leur justice, qu'aucun habitant de l'une ne pourrait avoir des emplois dans l'autre, et que chacun des royaumes aurait une consulte à part.

Ainsi, le gouvernement bourbonien, ou pour mieux dire, le congrès de Laybach ne se contentait pas d'établir le morcellement et la division de l'Italie en petits États ; il divisait même

(1) Farini, *Histoire d'Italie*, tome II, p. 259-260.

les États à sa fantaisie, prenant pour point d'appui les instincts du municipalisme et les sympathies de province.

Ce qui est à remarquer, c'est que la maison de Bourbon, qui ne se fiait pas, et avec raison, à ses sujets propres, payait de grosses sommes pour l'enrôlement de soldats étrangers, surtout suisses et bavarois. L'enrôleur avait quatre-vingt-dix ducats par homme (1).

Le budget des provinces napolitaines pour l'année 1860 s'annonçait avec un déficit de 22,954,118 fr.; celui de 1861, préparé après l'annexion, présente un actif de 152,669,142 fr., et un passif de 109,983,248 fr. L'excédant de 42,685,894 fr. n'est qu'apparent, attendu que les dépenses de la guerre et toutes les autres de l'administration centrale figurent au budget général du nouveau royaume.

La dette publique des provinces napolitaines s'élevait, avant l'annexion, à 26,021,465 fr. de rente, soit à un capital d'environ 500 millions.

Les budgets actifs des divers États d'Italie, pour l'an 1859, se présentent par conséquent à peu près de la sorte :

Piémont	145,410,000 fr.
Parme	11,566,000
Modène	10,840,000
Romagne	24,413,000
Toscane	38,870,000
Lombardie	75,000,000
Naples	150,000,000
Sicile	30,000,000
Ombrie	7,800,000 (2)

(1) Le comte Solaro de la Margherita, cité par Farini.

(2) Le commissaire général Pepoli dans le budget provisoire de l'Ombrie pour l'exercice de 1861, fixe la somme de 8,059,642 fr.

Marches	12,000,000
État pontifical	20,000,000
Venise	70,000,000

L'Italie avait par conséquent, en 1859, un budget actif total de 575,899,000 fr.

Selon les calculs officiels de M. Minghetti, président du conseil des ministres, tous les États italiens, avant les annexions, c'est-à-dire, en 1859, dépensaient 500 millions de francs, avec un découvert annuel de 40 à 50 millions. En 1863, l'Italie en dépense plus de 900, laissant un découvert d'environ 350 millions.

Avant les annexions, les États Italiens avaient une dette publique de 2 milliards. Celle du royaume d'Italie est de 4 milliards (1).

M. Benvenuti, dans un écrit sur les finances italiennes de 1851, calculait les recettes de toute l'Italie, y compris la république de Saint-Marin, la principauté de Monaco, la Dalmatie, le gouvernement de l'Istrie avec Trieste, Gorizia et toutes les autres parties de l'Italie agrégées à des États étrangers, à 528,842,000 fr.; et les dépenses, à 572,842,000 fr. La dette publique, à la même époque, était évaluée à un milliard et demi de francs.

D'après un calcul approximatif, fait en partie sur des documents officiels, et en partie déduit de nos présomptions, le bilan actif de l'Italie, en 1842, en tenant compte du royaume Lombardo-Vénitien et de toutes les portions du territoire dépendant alors d'États étrangers, devait s'élever à environ 420 millions de francs.

Or, en défalquant approximativement du calcul de Ben-

(1) Minghetti, Discours sur l'état des finances du royaume d'Italie, prononcé à la chambre des députés, le 14 février 1863, p. 4.

(2) *Annuario economico politico*. Torino, 1851. M. Benvenuti, savant économiste, a publié dans cet annuaire, un travail intitulé : *Finances italiennes*.

venuti les sommes qui appartenaient aux petites fractions de l'Italie, annexées à des États étrangers, l'Italie présentait dans ses bilans des années 1842, 1851, 1859 et 1863 la progression suivante de dépenses :

1842	420,000,000 fr.
1851	540,000,000
1859	589,899,000
1863	962,000,000

Quelles sont les causes générales et spéciales de ces augmentations? C'est ce que nous allons examiner.

XXVI.

Causes générales de la progression des dépenses dans les budgets d'Italie.

C'est un fait constaté par les économistes que, sauf les époques de crise, les recettes des finances sont progressives de leur nature, et qu'elles augmentent, non-seulement en raison de la population, mais encore en raison du développement des biens et de la richesse des habitants (1).

Un autre fait moins agréable à constater, c'est celui de l'augmentation continuelle de la dépense des États, augmentation qui nécessite un accroissement correspondant de la recette. En tenant compte des revenus, en recherchant ensuite les causes tant connues qu'intimes qui font que les dépenses vont augmentant, les motifs de l'augmentation de la recette s'expliquent d'eux-mêmes et se déduisent comme une conséquence logique. L'explication de l'augmentation des dépenses de l'Italie est renfermée dans le fait même qui est commun

(1) Bianchini, *De la richesse sociale*, IV, 1.
(2) *Almanach de Gotha* pour l'année 1842, page 312.

tant aux petites nations qu'aux grandes, tant à la nation qu'au municipe.

La France, en 1840, avait un budget passif de 1,402,237,220 francs; en 1863, de 2,060,613,362 francs. Mais, si l'on en retranche 339,032,285 francs de dépenses extraordinaires, le budget passif ordinaire pour 1863 se réduit à 1,721,581,077 francs. Le budget actif pour l'année 1864 est de 2,110,437,343 francs. L'Angleterre, en 1840, avait un budget passif de 49,161,536 livres sterling; en 1855, c'est-à-dire quinze ans après, il s'élevait à 59,946,192.

Le Piémont, en 1840, avait un budget passif de 80,214,304 francs contre un actif de 78,426,105 fr. (1). La loi du 15 août 1858 a approuvé le budget passif du Piémont pour l'exercice de 1859, fixé à la somme de 150,314,980 francs, y compris 5 millions et demi de dépenses extraordinaires. Le budget actif avait été, par la loi antérieure du 4 juillet 1858, présumé de 141,036,183 francs pour les revenus ordinaires et 200,026 francs pour les revenus extraordinaires, ce qui fait un total de 141,236,210 francs.

Ce ne sont pas seulement les budgets des États qui offrent une considérable augmentation de dépenses et de recettes, ce sont aussi ceux des municipes. Le municipe de Turin, en 1687, avait un budget actif de 163,432 francs environ; en 1740, de 450,087 fr.; en 1800, de 766,053 francs, et en 1863 de 9,518,469 francs (2).

Le budget de la ville de Paris se montait, en 1828, à 50 millions de francs. Dans les années qui suivirent la Restauration, il présentait les résultats suivants :

(1) Revel, Rapport sur la situation des finances, p. 13, 38 et 77.

(2) Voir le *Budget, soit compte présumé des recettes et des dépenses pour l'an* 1863. Les chiffres relatifs aux budgets de la ville de Turin pour les années précédentes, qui sont inédits, nous ont été gracieusement communiqués par M. le chevalier Fava, secrétaire général du municipe du Turin.

1816.	28,745,874 fr.
1818.	32,819,878
1822.	42,077,992
1826.	46,588,696 (1)

Pour l'an 1863 il se monte à 115 millions de recettes ordinaires.

Les raisons intimes et cachées de ces accroissements sont les unes générales et communes à toutes les nations de l'Europe, les autres spéciales et applicables à tel peuple désigné plutôt qu'à tel autre.

Ainsi ces deux sortes de raisons trouvent chacune leur explication, et jusqu'à un certain point leur justification, dans les histoires générales de l'Europe et dans les histoires de chaque nation.

Parmi les considérations générales, on compte l'augmentation de la richesse individuelle, — celle de la population,— celle du prix des choses ; — le progrès général de la civilisation ; — l'équilibre des forces morales et des forces matérielles des États ;— les grands travaux des nations ; — la diminution de la valeur des monnaies et la tendance à ramener les impôts et les surcharges de toute espèce à un impôt payable en argent.

Comme les contributions sont cette partie de la richesse individuelle qu'on donne au gouvernement à titre de compensation, pour qu'il puisse pourvoir aux moyens de garantir la liberté et la propriété de chaque membre du corps social, elles doivent se mesurer selon le plus ou moins d'extension de cet avantage. Ainsi, sous quelques rapports, un citoyen devra au gouvernement une somme d'autant plus grosse que l'est la

(1) Bresson, *Histoire financière de la France*. Paris, Dauvin et Fontaine. 1843. Tome II, p. 408 et suiv.

richesse dont on lui assure la libre jouissance. Pour la même raison, quand le gouvernement a à garantir un plus grand nombre de propriétés, les moyens de garantie doivent augmenter en proportion. Cette augmentation entraîne celle des dépenses, et toutes les deux celle des contributions.

Or si, sans parler des autres États de l'Europe et des autres provinces d'Italie desquelles nous n'avons pas toujours de statistiques exactes, nous portons nos regards sur l'histoire des forces productives du Piémont seul, nous verrons de toutes parts une grande augmentation de la production et de la richesse nationale. En 1844, on exporta des États sardes 366,000 kilogrammes de soie ouvrée; en 1845, 408,000; en 1846, 405,000; en 1847, 434,000; en 1848, 478,000; en 1854, 837,000; en 1855, 879,000, et en 1856, 925,000. On voit que l'exportation des soies en 1856 surpasse presque des deux tiers celle de l'an 1844. Voilà un fait qu'on doit attribuer à l'augmentation de la production et de l'activité commerciale.

Pareillement, sans tenir compte des produits et des exportations des manufactures de coton, on doit remarquer deux autres chiffres parmi les principales productions agricoles et industrielles. En 1844, on importa 2,024,000 kilogrammes de laine brute; en 1845, 2,194,000. La moyenne des importations depuis 1844 jusqu'en 1847 ne va pas à deux millions. En 1854, l'importation fut de 1,979,761 kilogrammes; en 1855, elle s'éleva à 2,573,457, et en 1856 à 2,640,813. Cette branche de production des fabriques de laine est allée successivement croissant, malgré la réduction des droits d'entrée sur celles qui sont travaillées à l'extérieur.

L'autre chiffre, qui regarde la production agricole, est celui de l'exportation des huiles d'olive. On la calculait par approximation, en 1851, à 38,449 quintaux; en 1854, à 86,052; en 1855, à 65,939, et en 1856, à 109,138. Ainsi, l'exportation

de 1856, comparée à celle de 1851, la surpasse de la grosse somme de 70,689 quintaux. En les calculant au prix moyen de 150 fr. chacun, on a la valeur d'environ 10 millions de francs.

S'il est vrai, et on ne peut révoquer en doute qu'il y ait une telle augmentation de la richesse et de la production nationales, le gouvernement, qui auparavant pour garantir moins de richesses avait besoin de moins d'impôts, a dû augmenter ceux-ci dans la même proportion que celles-là se sont accrues. En d'autres termes, les services du gouvernement s'étant élargis par la suite du temps, il a fallu aussi qu'on augmentât, tantôt plus, tantôt moins légitimement, dans une mesure proportionnelle, le prix de ces services. Qu'on ne dise pas que la même impulsion qui fait augmenter la richesse et la production fait aussi augmenter les revenus de l'État, car cela n'a lieu le plus souvent que pour quelques branches spéciales d'impôts publics. En effet, si nous parlons de la contribution foncière, à quelque perfection que parvienne la culture et quelle que soit l'augmentation des produits du terrain, cette contribution ne peut en aucune façon rendre une plus grosse somme : elle est de sa nature un impôt fixement réparti, et la quote-part fixée, à moins qu'elle ne soit changée par le pouvoir législatif, demeure toujours la même.

D'autre part, si nous examinons les revenus des gabelles, variables de leur nature, on peut dire que le Piémont était encore à cette époque dans une période de transition entre le système de Colbert et celui de la liberté absolue du commerce. Pour avoir adopté ce dernier système plein de résultats avantageux, il a, à parler généralement, diminué un moment plutôt qu'augmenté le produit de cette branche des impôts publics. En effet, avant ses traités avec la France et avec l'Angleterre, ces impôts versaient au trésor la somme de 20 millions : et depuis lors, ils n'ont jamais pu en produire plus de 18.

D'autre part, relativement à la mesure selon laquelle augmente la population, comme la demande des choses augmente, les prix sont quelquefois sujets à des augmentations. L'accroissement propressif de la population a lieu dans une grande partie des États de l'Europe, et en Piémont elle s'est augmentée, dans l'espace d'un peu plus de dix ans, de peut-être plus d'un dixième. Cette augmentation de la population et du prix des choses exerce une réaction naturelle sur le budget : car la personne qui prête ses services au gouvernement désire demeurer dans sa condition primitive et demande par conséquent une augmentation de salaire correspondante à celle du prix des choses. Il pourrait y en avoir qui, dans l'examen de ces recherches, partissent de ce principe que les prix des denrées croissent en proportion de la civilisation et de la richesse nationale; mais cette doctrine, qui est contestée, n'est pas la nôtre : il nous paraît au contraire que le prix d'une grande partie des choses tend à s'abaisser. Sans doute, il arrive parfois des hausses subites; mais elles ne durent pas, parce qu'elles proviennent de causes temporaires et accidentelles. D'autres fois néanmoins elles se maintiennent, et cela provient de la loi de l'équilibre des prix qui tend à s'établir, par la force naturelle des choses, lorsque viennent à se rectifier les caprices des législateurs et les mesures malentendues que les nations prennent si souvent dans leurs relations commerciales. A peine eut-on aboli dans les Romagnes les droits sur l'exportation des grains, que le prix du pain y subit une augmentation, de même que lorsqu'en Piémont on eut supprimé ou réduit les droits sur l'exportation des huiles d'olive, le prix s'en éleva à l'intérieur : conséquence naturelle de la loi de l'équilibre, c'est-à-dire de la concurrence.

En outre, les époques de passage d'un degré de civilisation à l'autre occasionnent plus de dépenses que n'en exige-

rait le cours naturel des choses. Au point où nous en sommes aujourd'hui pour ce qui concerne les gouvernements, on s'occupe de donner à l'homme la direction la plus propre à lui garantir sa conservation et son perfectionnement individuel en lui assurant le bienfait de la liberté et de la propriété.

Or, pour faire cela, il faut non-seulement détruire les obstacles que nous ont légués nos pères, non-seulement prendre quelques mesures de transaction dictées par la justice et l'équité, mais encore pourvoir de la manière la plus absolue à la garantie de la liberté des consciences, des cultes, de la pensée, de la presse et à celle du droit d'égalité, de propriété, d'association, d'éducation et d'assistance. Or, ces droits, les gouvernements les protégeaient autrefois d'une manière bien moins sûre que ne le font aujourd'hui les gouvernements parlementaires : en effet, ceux-ci tendent précisément à mettre l'ensemble des choses sociales dans les mains de l'aristocratie du talent.

Mais en passant d'un gouvernement plus ou moins absolu à un gouvernement représentatif, les hommes encore nouveaux dans la liberté ne savent pas bien diriger leur marche ; ils sentent le besoin d'une direction, d'un encouragement qui doit s'étendre plus ou moins selon la vigueur de leur intelligence et de leur savoir. Et c'est pour cela que la plupart des travaux d'intérêt général sont mis en train aux frais de l'État. C'est ainsi, par exemple, qu'en Angleterre, on a construit pour plusieurs centaines de millions de chemin de fer ; et que le Piémont seulement en dix années, en a construit pour près de deux cent millions.

Toutefois on ne doit pas se dissimuler que ce qui a eu et qui a toujours une grande influence sur l'accroissement des budgets, c'est la centralisation excessive et l'ingérence outrée des gouvernements, c'est-à-dire l'extension et l'élargissement de

leur pouvoir, qui finit, malheureusement par absorber une grande partie des fonctions dont l'exercice appartient naturellement à l'activité individuelle.

Mais il y a beaucoup de personnes qui pensent qu'il n'est aucune des attributions des gouvernements qui ne se légitiment par elle-même, l'expérience prouvant que l'homme (par la faute des coutumes et de l'éducation, ou par défaut de véritable esprit d'association, surtout en Italie), ne peut pas faire grand' chose individuellement et qu'il ne saurait agir dans les belles entreprises sans la protection et l'intervention du gouvernement.

S'il est à désirer qu'il y ait plus de simplicité dans le mécanisme gouvernemental, on ne pourra peut-être l'obtenir qu'en tolérant pendant quelques années un système de centralisation, non pas absolu, sans doute, mais modéré.

En outre, une des principales visées des gouvernements des États de l'Europe, c'est de maintenir entre eux un équilibre de forces sans lequel leur existence serait continuellement en péril.

C'est pour cela qu'une grande partie des actes des uns sont la conséquence de l'exemple donné par les autres. Le génie du mal a trop souvent proclamé dans les États le droit de représailles. Le génie du bien a dit aussi d'une voix sévère : « Si » ton voisin protége et aide les entreprises d'utilité publique, » s'il élève des forteresses et augmente ses armées, ne manque » pas, de ton côté, de suivre la même route : sinon, tu mourras d'atrophie. »

C'est en vertu de cette loi d'équilibre que les fortifications de Plaisance, exécutée par l'Autriche en 1856, ont fait naître celles d'Alexandrie et de même c'est la supériorité de la marine militaire des États sardes sur celle de l'Autriche qui a porté celle-ci à augmenter considérablement la sienne ; de même encore les 840 kilomètres de chemins de fer que le Piémont possédait

en 1858, ont produit le chemin de fer de Naples à Capoue; et l'incroyable augmentation de la marine militaire française qui, au premier janvier 1863 avait déjà une flotte de 37 vaisseaux cuirassés, produira une augmentation proportionnelle dans la flotte anglaise, qui n'aura néanmoins, selon des calculs présumés, que 29 vaisseaux cuirassés au premier de janvier 1864.

En vertu de la même loi des concurrences, nous dirons que si actuellement l'Autriche a une force navale de six navires cuirassés, et de 242 canons, dont 16 sur batterie cuirassée, mais non à vapeur, et de la force de 5,000 chevaux; le royaume d'Italie, au 1er janvier 1864, aura en mer 14 vaisseaux cuirassés, tous à hélice, construits selon le système le plus récemment perfectionné par M. Dupuy de Lôme, vaisseaux qui seront armés de 358 canons et dont la vapeur aura la force de 9,500 chevaux.

Ce qui est toutefois affligeant, c'est que, généralement parlant, les gouvernements s'appliquent ainsi de toutes leurs forces à maintenir entre eux l'équilibre des forces matérielles, et non pas celui qui est le plus fécond, le plus profitable, le plus durable, nous voulons dire l'équilibre des forces intellectuelles et morales. Si le général Cavalli invente un nouveau canon, aujourd'hui, dès demain sa découverte sera appliquée par l'Autriche; mais si le cours journalier du progrès démontre la raison, l'utilité et la convenance, ou d'une nouvelle institution ou d'un nouvel ordre de lois, ou de n'importe quelle réforme utile, alors la nécessité de l'équilibre cesse, et les nations demeurent dans l'isolement.

Étrange erreur : car si M. Dupuy de Lôme a pu, en 1848, introduire l'hélice dans la marine et la substituer aux roues des machines à vapeur; si, en 1858, il a pu inventer le cuirassement des vaisseaux de guerre, ce n'est qu'à la suite de sérieuses études et par le bienfait d'un grand et lent progrès

des sciences intellectuelles. D'ailleurs, les nations se gouvernent désormais, non par la force des canons et de la mitraille, mais sous l'empire des idées et de la civilisation, et le peuple qui jouit de plus de réputation, qui est le plus civilisé, le plus véritablement grand, c'est celui qui, aux idées élevées et généreuses, sait joindre la persévérance et l'habileté de l'application.

Aussi n'y a-t-il que les nations qui agissent grandement, qui fassent de grandes choses. La vigueur d'une nation consiste dans le mouvement. Qu'elle n'agisse pas, la nation n'est plus. Mais quand le mouvement s'étend peu à peu, la visée et l'horizon de la nation s'élargissent aussi. Quelquefois c'est la temporisation qui est la sagesse; quelquefois c'est l'audace. Mais à l'audace de la fin il faut, sans timidité, unir l'audace des moyens. De là résulte l'augmentation des impôts, qui, si elle paraît d'abord improductive, par défaut de résultats immédiats, devient beaucoup plus productive par la suite du temps.

Sous ce point de vue l'on peut dire que le mode des finances des États se divise en deux grandes parts : l'une regarde le passé et se rapporte à ces dépenses que nos bons aïeux auraient faites avec plaisir ; l'autre concerne l'avenir et comprend toutes les dépenses qui se rapportent à la satisfaction des aspirations et des nouveaux besoins de la nation. C'est pour nous qu'est le principal fruit des premières; quant à celui des secondes, il sera pour nos neveux.

Les sept milliards de francs environ que les mines extraordinaires de la Californie et de l'Australie ont versé sur le marché de l'Europe, ont produit une baisse très-considérable sur la valeur monétaire, et par conséquent une augmentation dans le prix du travail et de toutes les marchandises.

La monnaie a par ce seul fait perdu le 20 p. 100 de sa va-

leur (1), ce qui revient à dire que ce qui auparavant coûtait 4 fr. en coûte 5 maintenant (2). Les lois du ministère Ratazzi sur l'augmentation des traitements des employés civils et militaires, lois injustement critiquées, n'étaient que le contrecoup et la conséquence de cette dépréciation du numéraire. Il est à noter en effet que la moyenne de l'augmentation des salaires a été environ d'un cinquième, c'est-à-dire en raison même de la dépréciation du numéraire.

Cette diminution de la valeur de l'argent n'a pas seulement occasionné une augmentation de dépenses pour les traitements, les pensions et les « expectatives, » elle a encore produit une plus grande augmentation dans les autres dépenses, que l'on peut toutes considérer comme accrues d'un cinquième; de telle sorte que, s'il s'agissait de comparer un budget passif de l'année courante avec un autre quelconque des dix années précédentes, il faudrait, pour que les données de la comparaison eussent la même valeur, faire une déduction au moins d'un cinquième sur le budget de l'année courante. Par exemple, un budget de 600 millions de francs pour cette année, équivaudrait à un budget de 500 millions pour l'an 1850.

Joignez à cela qu'un tel abaissement du numéraire ne se retrouve pas, avec la même proportion, dans tous les pays, mais principalement dans ceux qui, comme la France, l'Angleterre, la Belgique et le Piémont, s'étaient lancés sans mesure dans les relations commerciales.

« Avec les progrès de la civilisation, disait le comte de Cavour dans le parlement piémontais, en répondant au maréchal de La Tour, croissent les besoins, et leur accroissement amène l'augmentation des dépenses. Et de fait, dans le Piémont, au XVIII[e] siècle, les dépenses étaient seulement de 30 millions de

(1) Levasseur, *Question de l'or.*
(2) Boccardo, *Dictionnaire de l'Économie politique*, vol. II, page 663.

livres. Alors, il est vrai, nous avions une diplomatie largement rétribuée, de hauts fonctionnaires avec de riches traitements; nous avions des arsenaux, des places fortes bien fournies d'approvisionnements; mais, alors aussi, on passait la nuit à Carignan pour aller à Savigliano; le besoin des routes ne s'était pas encore fait sentir, ainsi que beaucoup d'autres également inconnus.

» A cette époque, il est vrai aussi, les dépenses de l'administration de la justice étaient beaucoup moindres que celle d'aujourd'hui; mais les gens en cause subissaient alors des charges beaucoup plus lourdes, obligés qu'ils étaient de payer aux magistrats des droits connus, je crois, sous la dénomination d' « épices. » Il me semble, et l'honorable préopinant se le rappellera d'autant mieux que cette réforme eut lieu quand il siégeait au conseil de la couronne, que ce fut une remarquable amélioration que la suppression des épices, et la substitution de salaires fixes à ces revenus incertains.

» Beaucoup d'institutions, qui n'existaient pas autrefois, ont été créées à des époques plus rapprochées de nous.

» On dépensait peu ou rien pour l'instruction publique, et présentement cet article figure au budget pour beaucoup de millions (1). »

De même, dans les provinces napolitaines, sous la dynastie des Bourbons, les populations payaient, « directement » et « en apparence », de faibles impôts; mais on peut remarquer qu'il n'y avait aucune liberté, — que le mouvement commercial et économique était un rêve, — que la richesse et le bien-être social étaient la prérogative du petit nombre, — et qu'enfin, comme le signale M. Borella, si les employés bourboniens étaient peu payés, la faiblesse de leurs émoluments était com-

(1) *Opere politico-economiche del conte Camillo Benso di Cavour*, p. 450. *Della discussione sul bilancio attivo del* 1852.

pensée par un système d'extorsions générales, continues, qui arrivaient non à doubler, mais à décupler les impôts qui pesaient sur le peuple (1).

Ces circonstances, jointes à celles qu'on a déjà signalées, montrent la tendance des populations à payer l'impôt en argent, à laisser de côté les prestations de travail et d'objets en nature, et à supprimer toute espèce de privilége. Ce qui apporte naturellement une augmentation dans les budgets.

Cette tendance à payer l'impôt en argent entraîne avec soi les résultats et les bienfaits suivants : l'administration simplifiée ; — la clarté répandue sur les comptes de « Doit » et d' « Avoir ; » — le mode indirect remplacé par le mode direct ; — tout déguisement rendu impossible, — et un seul mot suffit à évaluer les services du gouvernement au pair des autres services.

Le bilan actif de l'Espagne est composé de plus de deux cents articles de droits divers ; celui de l'Italie, pour 1863, se compose de cent douze articles, lesquels,—étant déduits plusieurs qui sont mentionnés pour mémoire et qui représentent des droits exceptionnels ou ne provenant pas des impôts, — se réduisent à un peu plus de quatre-vingts articles ; celui de l'Angleterre est de dix articles ; celui de la France est de quinze.

Ajoutons que d'ici peu, par suite des lois d'unification, les articles du bilan actif du royaume d'Italie se réduiront à un petit nombre, et qu'on suivra constamment l'exemple de l'Angleterre.

Telles sont les causes générales de la marche progressive des budgets des États. Quelles sont celles qu'on peut plus spécialement déduire de l'histoire économique de l'Italie ?

(1) *Gazzetta del Popolo del* 26 *febbrajo* 1863, n° 57, pages 3, 26.

XXVII.

Causes spéciales de la progression des budgets en Italie.

En parlant maintenant des causes spéciales qui se déduisent de la condition présente et passée de l'Italie, causes qui ont eu leur influence sur le budget, les premières choses qui s'offrent à l'esprit pour ce qui regarde le Piémont sont : l'invasion, dans ces dernières années, d'un fléau épidémique, la cherté des vivres, les inondations, et le ralentissement du commerce, qui en est la conséquence.

Mais en passant ces faits sous silence, — car ils sont de leur nature passagers et transitoires,— il suffira de fixer l'attention sur la rénovation politique de l'Italie, accomplie de 1848 à 1861, sur les guerres d'indépendance et sur la guerre d'Orient.

Il arrive souvent,— et c'est ce que nous ont légué les fautes de nos pères, — que la société, outre le soin de sa conservation et de son perfectionnement, doit chercher la base fondamentale et élémentaire de ces deux besoins : « l'indépendance. » Et, dans ce cas, la nation, ayant un but plus élevé, doit redoubler ses efforts, ce qui amène inévitablement une augmentation d'impôts. Signaler ce fait, c'est rappeler des circonstances toutes récentes en Italie. Nous ne dirons rien de plus; nous remarquerons seulement que, si le Piémont tenait toujours sur pied une armée nombreuse, fortifiait Alexandrie et Casal, entretenait activement de nombreuses relations internationales, rétribuées largement, cela provenait du manque d'indépendance de la patrie commune.

Le Piémont traversait assurément une phase anormale, telle qu'aucun pays d'Europe n'en a jamais traversée. Ces condi-

tions spéciales, si, dans le cours des temps elles empêchent la ruine des États et sont même des moyens efficaces de conservation et de grandeur, constituent toujours, à leur début, quelque chose d'anormal. C'est une grande affaire que :

D'avoir reçu une forme nouvelle de gouvernement dont personne, ou à peu près, n'avait l'expérience;

D'avoir soutenu deux guerres d'indépendance, toutes deux produites par un élan généreux, mais la première terminée par des désastres;

De se trouver entouré de pays soumis à des formes diverses de gouvernement;

D'avoir enfin supporté une guerre lointaine en Orient.

La nouvelle forme de gouvernement a nécessité de nouvelles dépenses, telles que la dotation des chambres, de la garde nationale, et avec elles d'autres plus grandes, inséparables du passage à un autre ordre de choses. Il est juste ici de rappeler qu'une raison spéciale de l'accroissement progressif des dépenses consiste dans l'établissement de pensions militaires et civiles, qui fut une conséquence de ce changement de régime. Du reste, si le gouvernement représentatif coûte cher, il faut dire qu'il donne la liberté, et, — ce que nous n'avions pu avoir sous aucun autre régime, — l'union et l'indépendance. Nous n'avons donc pas à nous plaindre, si, en nous donnant un bienfait de plus, il coûte plus aussi que les autres modes de gouvernement.

Les deux guerres de 1848 et 1849, qui ont coûté plus de 200 millions, ont influé sur la situation des finances. Autant faut-il dire de la campagne d'Orient, qui a occasionné une dépense de près de 52 millions. Cependant les lourdes dépenses de ces trois guerres ont créé un nouveau capital, qui, d'abord seulement productif de gloire et de force morale, a produit plusieurs années après de plus grandes choses. « Aussi

ceux-là, écrivions-nous en 1857, qui considèrent l'histoire comme une série d'événements ayant entre eux une liaison intime, une étroite connexion et un même enchaînement croient, non sans raison, que la somme de 3 millions de francs, inscrite au budget actif de 1862, et les autres sommes marquées aux budgets successifs, de Charles-Emmanuel I[er] à Victor-Emmanuel II, ayant concouru à créer et produire la conservation et la gloire du royaume, à raffermir et consolider le domaine de la maison de Savoie en Italie, avec le noble but de la « nationaliser, » doivent être regardés comme un fonds, — qu'on nous pardonne l'expression en faveur de la pensée, — de « premier établissement » pour la restauration de la liberté italienne (1).

D'autre part, les dépenses faites dans ces deux premières guerres d'indépendance ont eu, de l'avis de quelques-uns, ce remarquable résultat de maintenir la liberté, et avec elle un ordre de choses libre.

Et certes, si grande a été l'influence de la loyauté héréditaire de la maison de Savoie, non moins grande a été celle du fait même de ces deux guerres, qui ont contenu dans de sages limites les désirs manifestés par les peuples, lors de notre révolution pacifique. De ce fait, sans rien de plus, nous pouvons tirer une preuve, au moins négative, que, dans les autres parties de l'Italie où la guerre s'est faite à contre-cœur, en dépit du gouvernement, ou avec des forces insuffisantes, ou encore très-peu de temps, le « parlementarisme » en 1848 n'a eu que peu de racine.

Les dépenses des guerres soutenues en 1859 et 1860, en Italie, ont certainement dépassé 350 millions. Il faut ajouter

(1) *Il Bilancio nazionale degli Stati Sardi*. Torino, tipografia Falletti, 1858, page 14.

qu'une grande partie servit à fournir un matériel de guerre encore en usage ou conservé dans les arsenaux.

Pour les révolutions politiques de l'Italie méridionale, on doit envisager différemment l'histoire de la marche des finances. Si les Bourbons pressuraient les peuples au profit de leur trésor privé; si la caste qui les entourait en faisait autant de son côté; si les subsides et les impôts, qui tenaient la tête du système économique du royaume, étaient lourds et multipliés; si le contrôle manquait, ainsi que la surveillance; si enfin l'arbitraire et le caprice servaient de règle,— la révolution fit momentanément désespérer d'un meilleur avenir. Mais ce fut la crise suprême de transition avant d'entrer dans l' « ordre », ce fut la conséquence dernière du système de gouvernement proclamé par les Bourbons.

Dans les révolutions, on méconnaît souvent les faits les plus élémentaires; et la tradition, qui dans les États despotiques tient lieu d'ordre et de loi, se trouve rompue d'un seul coup. Les gens nouveaux et peu habitués aux affaires; les appuis de l'ancien système qui empochent et prennent la fuite; les peuples qui se remuent et ne payent point; l'artisan sans travail; le négociant qui cesse son commerce; le patriote qui prend le fusil et se fait soldat; les « misérables » qui accompagnent les amateurs sincères du nouveau régime, toujours prompts à agir, mais à leur avantage; les besoins et les dégâts extraordinaires des révolutions, la guerre, et l'argent qu'on y consacre pour la faire bien, pour la faire vite, et plus encore pour l'éviter, sont autant de causes du désordre des finances dans les provinces siciliennes et napolitaines.

Joignez à cela, d'après le dire de Scialoja, que sur les finances de ce pays s'abattit, pour peu de jours, une tourbe d'hommes affamés, comme une nuée de sauterelles sur un champ de blé.

Il faut dire pourtant que, si le gouvernement de Naples, des mains des Bourbons (août et septembre 1860) fût passé dans des mains expérimentées, et, pour abréger, dans celles de personnes désignées par le gouvernement central, peut-être eût-on ménagé plus de 100 millions de francs. Et ce but pouvait être encore atteint, si le gouvernement provisoire, composé de MM. Joseph Libertini, Philippe Agresti, Joseph Ricciardi, André Colonna, le marquis de Bella et Joseph Pisanelli, n'avait été dissous par Garibaldi (1).

Il est vrai que, parmi les bienfaits attendus de la fusion des divers États de l'Italie en un seul État, on espérait encore qu'un seul gouvernement devrait coûter moins que huit, et que partant les dépenses complexes des provinces qui s'unissaient en un seul royaume allaient cesser.

Mais il est juste de dire, par rapport aux dépenses « ordinaires », que ces mêmes dépenses ont assez augmenté, principalement pour la guerre, pour la marine, les travaux publics, l'instruction, l'agriculture et le commerce ; tandis que les princes déchus n'affectaient à ces services que beaucoup moins et même rien. Le nouveau royaume donne toute une série de services vainement désirés, avant 1859, dans les provinces italiennes.

Pour ce qui est des dépenses extraordinaires sur le total du budget passif de ces trois dernières années financières, elles atteignent les chiffres suivants :

Pour l'année 1861.........	154,565,325 fr.	51
Pour l'année 1862.........	239,302,023	16
Pour l'année 1863.........	190,380,856	09
Total (2)........	584,248,204 fr.	76

(1) Giuseppe Lazzaro, *Biografia di Liborio Romano*, p. 68.

(2) *Relazione dell' onorevole Busacca presentata alla camera dei deputati nella tornata del 25 aprile* 1863 *sul bilancio passivo per l'esercizio* 1863 *del ministero delle finanze*. ATTI DEL PARLAMENTO, n° 1223, page 4757.

Aujourd'hui, ce chiffre de près de 600 millions de dépenses extraordinaires pour trois années de révolutions, de guerres, de bouleversement et de réorganisation, ne paraît ni énorme, ni alarmant, et n'annonce aucun péril pour la chose publique; d'autant plus que de telles dépenses ne se renouvellent pas et permettent aux affaires civiles et politiques de reprendre leur cours naturel.

En outre, dirons-nous avec M. Minghetti, les gouvernements qui ont surgi du mouvement révolutionnaire dans quelques parties de la Péninsule ont jugé opportun de supprimer plusieurs taxes, telles que celles sur la mouture en Sicile, en Ombrie et dans les Marches, ce qui a bien enlevé au trésor 17 millions de livres. Tel a été l'abandon du droit de consommation, à Naples et dans les Romagnes, fait par le gouvernement aux communes; ce qui a supprimé un revenu de près de 9 millions. Le premier parlement abolit la taxe de 33 0/0 sur l'impôt foncier en Lombardie, laquelle rapportait près de 7 millions. Déduites de ces sommes les petites ressources que le trésor tirait des dépenses imposées aux communes, nous trouverons une diminution de 30 millions de francs (1).

Ces suppressions d'impôts furent faites dans le but utile, disons-nous avec Bastiat, « de soulager le peuple, de faire aimer les institutions, et d'éviter ainsi au pays de nouvelles commotions politiques. »

Mais on oublia deux choses : c'est qu'en faisant une faveur ou en supprimant des charges dans une province d'Italie, on faisait aussi un acte d'injustice pour les autres provinces, qui à d'autres égards restaient surchargées; — et que les principes élémentaires, en matière de finances, veulent qu'en supprimant brusquement un impôt, l'on cherche et applique en même

(1) Minghetti. *Discorso sulle condizioni delle finanze del regno d'Italia detto alla camera dei deputati nella seduta del 14 febbrajo 1863.*

temps les moyens de remplacer ces revenus supprimés. Si on ne le fait pas, il faut diminuer la dépense. De plus, dans les périodes de guerres et d'événements extraordinaires, la dépense des États croissant d'une façon exceptionnelle, si l'on abolit quelques taxes, on devra, par nécessité, ou les remettre en vigueur, ou y suppléer par de nouvelles. Opération bien inutile, que celle qui défait aujourd'hui pour refaire demain, et d'où ne peut résulter que du discrédit pour le gouvernement. Il est bon que quelques impôts soient aussitôt abolis pour leur impopularité même, et pour mettre en bonne estime le gouvernemcnt nouveau, mais cela ne se présente que dans quelques cas spéciaux; et d'autre part on peut maintenir l'ancien système quelques années encore, en prévision des événements et des besoins extrordinaires de l'État.

Au nombre des innovations et des surcroîts inévitables de dépense, on doit signaler le chiffre annuel de 1,100,000 livres, inscrit récemment au budget passif des finances; somme présumée nécessaire au payement des intérêts annuels dus aux créanciers des municipes de l'île de Sicile, dont la dette, par décret prodictatorial du 17 octobre 1860 et par décret royal du 29 avril 1863, a été prise à la charge de l'État.

Cette surcharge des finances publiques est pourtant représentée par un capital nominal d'environ 22 millions de livres; et si l'on y joint 700,000 livres dues par les municipes de Sicile aux monastères, communautés, chapitres, collégiales, et autres corporations pieuses ou institutions de nature ecclésiastique, dont le payement reste suspendu par suite d'une loi générale sur les biens religieux, cette somme, comme capital, monte bien à 36 millions de livres.

D'après un calcul approximatif du comte de Cavour, les différentes réductions sur les diverses catégories de revenu, qui furent inaugurées par le comte de Revel, comme les réduc-

tions sur le prix du sel, qui de 55 francs fut fixé à 30 seulement le quintal, sur les postes, sur les taxes de navigation, sur les douanes, abaissées à trois reprises, ont produit un avantage pour les consommateurs du Piémont, qui n'est guère éloigné d'un total de 26 à 28 millions de livres (1).

Il faut noter que le calcul du comte de Cavour était fait avant 1855, et l'on sait que depuis cette époque ont été promulguées en Piémont d'autres lois qui ont encore accru les avantages des consommateurs; si bien que l'importance de cette utilité peut s'estimer, en numéraire, au chiffre rond de 35 millions.

Maintenant, appliquant ce calcul à toute l'Italie, on peut affirmer que la réduction de divers revenus de l'État a donné aux 22 millions de consommateurs l'immense bénéfice d'environ 150 millions de livres.

On doit dire à la vérité que le mouvement et l'activité commerciale des provinces du sud n'égale pas celui des provinces du nord; mais cette disproportion durera peu ; et d'un autre côté, le parlement italien, à la récente réduction de la taxe des lettres, au nouveau tarif des douanes, joint ou joindra d'autres réductions, qui accroissent et accroîtront encore le bénéfice des consommateurs.

Nous dirons donc que si les républicains français de 1848 ne songèrent pas à « soulager le pleuple, » comme s'en plaignait hautement Frédéric Bastiat, les législateurs italiens, quant à eux, ont pensé à donner à chaque habitant de notre pays un bénéfice qui atteint près de 7 livres par tête; ou, en d'autres termes, la diminution de 7 livres d'impôt.

N'omettons pas de dire que plusieurs des dépenses de ces

(1) Conte di Cavour, *Opere politico-economiche. Discorso sul progetto di legge per contrarre un prestito di 35 milioni*, page 524.

dernières années ont été excessives et sans utilité. Pour le seul ministère des finances, en 1863, on trouve une augmentation de près de 5,800,000 livres dans le payement du personnel. Il y a, écrirons-nous avec l'honorable Busacca, deux causes immédiates de ces prodigalités.

L'une est une excessive facilité à dépenser sans bien peser les besoins; défaut dans lequel tombent aisément toutes les révolutions. Et nous ajouterons de plus que c'est la tendance de tous les gouvernements et de toutes les administrations, même dans les circonstances ordinaires, à moins qu'une main de fer n'y mette obstacle; aussi, dans toute question de personnel, quand les hauts fonctionnaires traitent le sujet de l'augmentation, indirectement, tantôt volontairement et tantôt sans le vouloir, ils patronnent leur propre cause. Et l'on sait que l'homme est d'argile ou de craie, substance qui tend toujours à faire revenir dans ses anciennes veines le précieux métal. Il en est de même au dehors de l'Italie, aussi bien qu'à Naples, à Rome ou à Turin.

L'autre cause est dans le mécanisme même de l'administration, qui s'est organisée sur des principes amenant nécessairement ces conséquences. Le système administratif, principalement pour la partie réglementaire, est très-compliqué, très-minutieux, plein de formalités inutiles, et en même temps mal fondu : aussi a-t-il pour résultat d'augmenter démesurément le travail, et avant de donner, comme compensation la garantie pour l'État de l'ordre et de la célérité, il est lui-même la cause de défauts tout opposés.

En examinant le mouvement de la machine administrative, on peut dire que c'est l'application de la division du travail entendue à contre-sens. Car, en voulant trouver un remède à toute cette minutie réglementaire, les charges se divisent et se subdivisent à l'infini; partant, les offices se multiplient,

et l'on est arrivé ainsi à une séparation absolue des « dicastères » qui ne tirent nul secours l'un de l'autre. Et non-seulement pour ce qui regarde plusieurs ministères, mais pour ce qui pourrait se réduire à un seul service, on a créé divers offices, qui sont comme autant de ministères de nature différente. Comme le même principe règne dans un seul et même ministère, d'où vient que l'on a tant de directions là où pourrait suffire une seule. Avec ce système, il est bien naturel que la masse du travail s'augmente à l'excès, se complique de plus en plus, et si l'on veut alors faire face à tout il faut augmenter la main-d'œuvre, c'est-à-dire augmenter, avec le nombre des employés, la dépense du budget (1).

Il est juste de reconnaître que si le chiffre du budget passif de l'Italie est si élevé, cela provient de ce que, heureusement, on n'a pas usé de moyens révolutionnaires pour dissimuler ce passif, qui a été scrupuleusement admis et reconnu.

Les moyens révolutionnaires et violents, dans l'organisation et la marche des finances d'un État, sont funestes. Au lieu d'augmenter les sources de revenus, ils les diminuent.

L'histoire financière de la première révolution française, écrivait le comte de Cavour, confirme cette vérité salutaire.

Plus que tout autre gouvernement, la Convention nationale employa des mesures révolutionnaires : elle confisqua la moitié, sinon les deux tiers des biens du pays.

Il semble difficile de pouvoir aller plus loin. Et pourtant ces moyens iniques ne purent faire face aux besoins du trésor de la République. Outre la confiscation, il fallut recourir au papier-monnaie et précipiter le pays dans la plus terrible crise financière dont l'histoire fasse mention, crise suivie d'une banqueroute de 45 milliards ; somme effrayante à laquelle atteigni-

(1) Busacca, Rapport sur le budget passif du ministère des finances. *Actes de la Chambre des députés*, Séance du 2 mai 1863, p. 47-59.

rent les « assignats » émis et non payés par la Convention (1).

C'est une vérité économique incontestée, que les impôts, poussés au delà de certaines limites, cessent d'être productifs, ou du moins ne peuvent être recouvrés sans amener d'aussi graves perturbations et sans causer en fin de compte plus de pertes que de profits au trésor. L'exemple de la France en 1848 vient à l'appui de cette assertion.

Après la révolution de février, le gouvernement provisoire, pour pourvoir aux dépenses extraordinaires occasionnés par les changements politiques, décréta une surtaxe de 0,45 centimes sur les quatre contributions directes, et en ordonna le payement immédiat. En six mois, en dépit des moyens de rigueur les plus énergiques, le Trésor n'avait pas obtenu la moitié de la somme que devait produire immédiatement un impôt aussi lourd; et toutes les nouvelles tentatives pour forcer les départements récalcitrants à payer furent l'occasion de graves et regrettables agitations populaires (2).

L'Italie, par grand bonheur, n'a pas suivi ce système de surimposition; l'exemple de la France était trop près d'elle.

Pourtant il y eut un moment, en 1862, où l'on eut confiance dans la vente des biens nationaux, vente à opérer sur une grande échelle et avec la plus grande rapidité.

Un tel expédient eût causé de graves préjudices aux finances, parce que, dans cette année 1862, les biens immeubles se vendaient à bas prix, par suite des conditions dans lesquelles se trouvait alors le crédit en Europe, et particulièrement en Italie, et que le gouvernement italien, en mettant en vente une grande quantité de biens, faisait naturellement baisser les offres des acquéreurs, même au-dessous du prix raisonnable,

(1) *Opere politico-economiche del conte Camillo Benso di Cavour, Sulla legge del prestito Piemontese del* 1848, p. 151.

(2) Conte di Cavour. *Opere. Sulla legge del prestito del* 1848, page 150.

car la vente des biens nationaux, considérée comme méthode financière, ne peut tout au moins que jeter de l'alarme dans le pays et même dans l'esprit des spéculateurs.

D'autre part, un tel système était pratiquement impossible, car à quel titre pouvait-on espérer vendre en un an tant de biens, au seul prix même de 100 millions?

Assurément, on pouvait faire une vente en bloc à quelque compagnie ou société, mais avec un rabais de 20 p. 100 tout au moins, et par la substitution au domaine de l'État, d'un autre domaine, celui des bandes noires.

Dans ces trois dernières années, non-seulement on n'a pas songé à augmenter les recettes, mais on a sensiblement accru les dépenses, pour les salaires et pour les pensions.

Les lois promulguées du temps des pleins pouvoirs et même à présent ont augmenté le nombre des services, les places d'employés et la quantité des salaires. Ces réformes, d'après M. Minghetti, ont chargé le budget de 50 millions.

Le caractère de notre rénovation, étant modéré, on a respecté tous les droits acquis ; aussi, le nombre des employés en expectative, sans place ou pensionnés, est-il devenu exorbitant. M. Minghetti estime à environ 20 millions l'augmentation introduite dans le chapitre des pensions.

Ce chiffre, c'est-à-dire cette dette toujours croissante était, en 1861, de près de 27 millions de livres, en 1862, de près de 30 millions, et au 1er janvier 1863 il dépassait enfin 36 millions.

Nous croyons que cette augmentation des pensions est une fatalité des gouvernements constitutionnels. Le Piémont d'abord, le royaume d'Italie aujourd'hui, en offrent l'exemple. Dans les gouvernements libres s'agite un mouvement continuel : chaque jour, une chose se fait et se refait. Le mouvement est la vie des peuples; mais dans les États nouveaux ce

mouvement est exagéré, et au lieu de se borner à une libre rivalité d'efforts, il se manifeste dans les services publics et dans les cabinets ministériels. Et dès que la lutte des partis a cessé momentanément, quand l'un de ces partis a rendu les armes, alors commence le maniement et le remaniement du personnel; les amis, sinon les favoris, se portent au pouvoir, les adversaires sont mis dehors, et, en attendant, les deniers de l'État se dépensent, les employés en expectative ou sans place sont doublés, les pensions sont accordées à qui est encore en état de travailler, l'État se prive de l'expérience, de la pratique et de l'habileté de vieux administrateurs, et il faut « financer » pour toutes ces dépenses. Assurément la politique a ses besoins, ses caprices, ses exigences. Mais si un premier ministre sait s'entourer et s'aider d'administrateurs intelligents, pratiques et actifs, si ce ministre a la force de résister à l'influence des hommes politiques et de les écarter, disons-nous, à peu près absolument des affaires administratives, il a déjà, — nous l'assurons dans toute la conviction de notre âme, — rempli parfaitement, quoique sans éclat, la moitié du programme qu'il s'est imposé.

Les dépenses des travaux publics partout activées, de la marine dotée largement, et celles de l'armée peuvent s'estimer pour une autre augmentation de 150 millions. Il faut dire pourtant qu'une telle dépense n'est pas une somme gaspillée, mais qu'elle supplée à l'oubli et à l'inertie des gouvernements déchus, pour lesquels chaque kilomètre nouveau de chemin de fer inauguré est un nouvel arrêt de condamnation.

Les sommes consacrées à la construction des voies ferrées, des routes, des ponts et autres travaux sont immensément productives. Ces capitaux ne disparaissent point, mais restent incorporés aux travaux qu'ils ont fait naître ; or les sommes qui fructifient sont mal à propos considérées comme un revenu

d'impôts. A cet égard le budget devrait être divisé en deux parties, la première comprenant les « revenus » proprement dits, et la seconde les « impôts. »

Les grandes dépenses auxquelles il faut pourvoir ont mis l'État dans la nécessité de faire appel au crédit. Depuis la guerre de 1859 jusqu'aujourd'hui, les intérêts de la dette publique italienne se sont accrus de plus de 100 millions, en y ajoutant l'emprunt de 700 millions pour la dette jusqu'à présent aliénée, ce qui a grandement accru le passif du ministère des finances, qui doit faire face au payement semestriel des intérêts de la rente.

Aux effets des circonstances précédentes il faut ajouter les dépenses imprévues pour les événements extraordinaires, celles par exemple que peut occasionner une guerre ou même un simple armement, fait soit en vue de l'éviter, soit pour ne pas se laisser prendre à l'improviste.

Ainsi, qu'il s'offre une occasion favorable d'aller à Rome; — admettons que nous n'obtiendrons jamais ce grand résultat par la force matérielle, mais bien, comme l'a tant de fois déclaré le parlement italien, par la force morale; toujours est-il certain que, tant pour la reconnaissance des droits acquis, tant pour les frais de transport, tant pour le choix du local nécessaire et l'installation des nouveaux services, l'État ne pourra pas dépenser moins de 200 millions de livres. Et nous désirons que s'offre l'occasion d'ouvrir un « compte courant, » sous le titre de ROME, pour connaître la dépense totale.

Au point de vue politique, nous dirons que, quand un gouvernement nouveau veut changer de capitale, il doit être assez ferme et assez fort pour tenir tête à l'indécision, à la faiblesse, aux pertes de temps, au manque d'énergie qui suivent

de pareils actes, si l'on n'a pas éprouvé d'abord ses forces et son influence; et surtout il doit dans le silence préparer les moyens financiers de son action.

Parmi ces dépenses il faut tenir compte aussi de celles qui peuvent survenir pour égaler, et, s'il se peut, dépasser et surpasser les autres nations; car un pas de moins, assez souvent, est une cause de décadence et même de ruine pour un peuple. Aussi convient-il toujours d'avoir en réserve quelque nouvelle ressource. Nous souhaitons que d'ici peu cette ressource soit pour l'Italie l' « impôt sur le revenu, » comme cela a déjà lieu pour les Anglais; car, avec ce système, on a une sérieuse contribution de la richesse garantie par l'Etat.

Une dernière cause d'augmentation qu'on doit éviter avec soin est la manie systématique de faire et de refaire, c'est-à-dire la négation de toute méthode et la cause de changements incessants.

Avec de tels errements les dépenses sont doublées; l'administration languit et reste inerte; l'énergie des employés disparaît; les limites de la compétence gouvernementale sont dépassées; tout est mis en œuvre et rien ne se fait.

Au contraire, si l'on suit un système sagement médité, clairement et pratiquement étudié, s'il est mis en pratique avec prudence et fermeté, c'est un hommage rendu à la science, car alors on marche d'après une méthode, et les finances s'améliorent, parce que tout bon système, soit directement, soit indirectement, est une économie.

Du reste, les chiffres élevés du budget d'Italie ne doivent pas effrayer; car, en enlevant du passif 100 millions d'intérêts de la dette publique, qui sont payés pour les dettes contractées en vue de la guerre et des travaux publics; en retirant encore 100 autres millions, ou simplement dépensés pour

faire face aux dépenses extraordinaires et qui ne se reproduiront plus dans les exercices suivants, ou susceptibles, si on le veut, d'être diminués aussi facilement qu'ils ont été accordés; — après ces soustractions, le budget passif se réduira de 821 à 621 millions, et le déficit ne sera plus que de 75 millions, déficit facile à couvrir par l'augmentation du revenu des impôts, pourvu qu'ils soient appliqués également et proportionnellement à l'Italie entière.

A la vérité, cette trop grande dépense annuelle de 200 millions ne peut se biffer d'un trait; mais aucune puissance d'Europe, il faut le dire, ne se trouve dans les conditions qui lui ont donné naissance. Ces 200 millions de francs, sous un certain rapport, veulent dire « liberté et indépendance de l'Italie. »

De plus, il ne faut la considérer que comme pesant seulement et entièrement sur l'époque présente.

Et de fait, dirons-nous avec le comte de Cavour, quand une nation se prépare à une entreprise extraordinaire, qui doit tourner à l'immense profit non-seulement de la génération actuelle, mais aussi des générations futures, il est juste, il est raisonnable d'en répartir les charges pécuniaires sur une longue série d'années. Et quelle entreprise peut passer pour plus extraordinaire, plus grande, plus profitable à nos descendants, que celle pour laquelle nous combattons, et à l'achèvement de laquelle il faut nécessairement sacrifier des sommes aussi immenses? Si nous parvenons à transmettre à nos fils, à nos petits-fils, la liberté et l'indépendance de la patrie, ils ne pourront se plaindre de ce glorieux héritage, bien que grevé de lourds arriérés. Ils ne taxeront pas d'injustes et d'imprévoyantes les mesures financières par lesquelles le gouvernement cherche à alléger les sacrifices que le pays doit supporter, et ne se feront certainement pas l'écho des critiques que

nous réfutons. Ils les jugeront, comme nous, dénuées de raison et de consistance (1).

A l'appui de ces considérations, nous n'omettrons pas de citer ce passage de l'éminent Bastiat :

« Pourquoi nos finances sont-elles dérangées? — Parce que, pour les représentants, il n'y a rien de plus facile que de voter une dépense et rien de plus difficile que de voter une recette.

» Si vous l'aimez mieux,

» Parce que les traitements sont fort doux et les impôts fort durs.

» J'en sais encore une raison :

» Tout le monde veut vivre aux dépens de l'État, et on oublie que l'État vit aux dépens de tout le monde (2). »

(1) *Opere politico-economiche del conte Camillo Benso di Cavour. Sulla legge del prestato Piemontese del* 1848, page 155.

(2) Bastiat, *Pamphlets. Paix et Liberté*, tome V, page 447.

LIVRE II

LA SITUATION

§ I. — EXAMEN DES BUDGETS PASSIFS DES DIVERS MINISTÈRES.

XXVIII.

Coup d'œil sur le budget passif général.

Dans les chapitres précédents nous avons analysé toute une série d'événements économiques qui appartiennent au passé de l'histoire financière, notamment de celle de l'Italie, et nous avons pu nous faire une idée des aspirations et des tendances des peuples modernes, c'est-à-dire établir sur un fondement solide ce que nous avons à dire de la situation actuelle des finances de notre pays. Nous examinerons le présent tel qu'il nous est échu à la suite des vicissitudes des temps que nous venons de traverser. Voyons, sans plus tarder, quelles sont les dépenses auxquelles donnent lieu les divers services qui sont à la charge du gouvernement et quels sont les moyens d'y pourvoir.

Dans les pays qui jouissent d'un régime de gouvernement libre, comme notre Italie, un tel examen peut être fait avec sûreté et précision, parce que dans les budgets publiés et soumis au suffrage et au contrôle de la nation, on trouve tous les éléments nécessaires à un examen sérieux et complet.

Dans nos considérations sur le budget du royaume d'Italie,

nous porterons paticulièrement notre attention sur celui de l'année 1863, quoiqu'il ne puisse être regardé comme définitif, à cause de la situation même du royaume qui n'est que transitoire et des modifications qu'on doit évidemment y introduire dans un avenir prochain. Il a, du moins, l'avantage de représenter la vraie situation des intérêts du moment.

Cette étude se trouve naturellement divisée en deux parties; dans la première figurent les différentes charges du gouvernement pour l'exercice de ses nombreuses attributions; dans la seconde, les moyens qu'il a d'y faire face.

Nous y ajouterons toutes les considérations et les comparaisons qui pourront le mieux servir à l'exacte appréciation des faits.

Le total des dépenses nécessaires pour les services publics était prévu au budget de l'an 1863 pour la partie ordinaire à la somme de 763,343,296 fr. 24 cent. et pour la partie extraordinaire à 172,043,129 fr. 15 c., total 935,387,725 fr. 15 c. A quoi il faut ajouter une somme assez forte provenant du budget supplémentaire présenté au parlement le 1er décembre 1862.

Cette augmentation est de 9,231,185 fr. 30 c. pour la partie ordinaire, qui porte à 772,574,481 fr. 54 c. l'ensemble de ces dépenses; et de 18,336,726 fr. 94 c. pour la partie extraordinaire, dont les dépenses s'élèvent en somme à 190,380,856 fr. 09 c.

Tout compté, le projet du budget général des dépenses s'élevait donc à 962,955,337 fr. 63 c. La loi du 24 juin 1863 a fixé la partie ordinaire à 780,758,565 francs, et la partie extraordinaire à 163,032,799. Total, 943,791,364.

C'est ici le lieu de voir comment cette dépense se trouve répartie; c'est-à-dire dans quelle proportion les diverses branches du service public concourent à en former le montant..

Nous ne chercherons pas à cet effet à établir des distinctions

théoriques ou des classifications scientifiques. Nous croyons mieux atteindre la simplicité et la clarté, qui doivent être les qualités essentielles de ces expositions, en ne nous écartant pas des distinctions qui se présentent dans le même budget divisé en neuf parties correspondantes aux neuf branches d'administration qui composent l'ensemble du service public, savoir : les Finances, l'Intérieur, les Affaires étrangères, la Guerre, la Marine, les Grâce, Justice et Cultes, l'Agriculture, le Commerce, l'Instruction et les Travaux publics.

Nons analyserons ensuite dans chacune de ces divisions générales les diverses subdivisions spéciales des services qu'elles englobent et les dépenses qui en dérivent.

XXIX.

Budget passif des finances.

La branche d'administration qui se présente la première à l'examen, à cause de son importance, est celle des finances.

Le ministère des finances a un budget passif de.	369,593,073 fr. 79 c.
Et un extraordinaire de.	21,407,977 72
Soit un total de.	391,001,051 fr. 41 c.

Le payement des intérêts de la dette publique, consolidée, inscrite ou non sur le Grand-Livre de la dette publique exige d'abord une dépense de 197,003,038 fr.

Et le service de la dette flottante en coûte au trésor 12,330,835 fr.

D'où il résulte que les charges du ministère des finances du royaume d'Italie, par le seul fait du crédit public, montent à la somme de 209,333,873 fr.

Une autre dépense qui en raison de sa nature peut être mise à côté de la dette publique, c'est la dette viagère.

En comprenant sous ce nom, soit la dette viagère perpétuelle, soit la dette viagère limitée ou extinguible, soit encore différentes assignations transitoires, on arrive à une dépense tant ordinaire qu'extraordinaire de 34,546,494 francs.

Dans la dépense de la dette viagère perpétuelle, les pensions des employés civils figurent pour la somme de 14 millions et demi, et les pensions militaires pour 14 millions environ.

Puis vient le service des dotations soit de la couronne, soit des princes du sang, soit du sénat du royaume et de la chambre des députés.

Tout cela joint aux rentes faites aux divers membres de quelques-unes des maisons souveraines qui ont cessé de régner en Italie, donne lieu à la dépense totale de 18,050,231 francs.

Toutes les charges que nous venons d'énumérer jusqu'ici, auxquelles on peut encore ajouter celle de 1,134,354 francs pour diverses assignations annuelles analogues en grande partie au service des dettes publiques, et pour les imprimés du service en général, quoiqu'elles soient naturellement portées sur le budget du ministère des finances, peuvent être considérées comme dépenses générales et non appliquées spécialement à quelqu'une des différentes branches du service de l'administration publique.

Viennent maintenant les dépenses particulièrement propres de l'administration des finances.

L'administration financière se divise en cinq branches spéciales, qui sont :

La dette publique, le trésor, les gabelles, le domaine et les taxes, et les contributions directes.

A côté de ces branches spéciales d'administration financière se trouve d'un côté la cour des comptes, qui exerce avec soin son contrôle sur l'emploi des ressources publiques, et de l'autre se trouve le bureau du contentieux financier (nous voudrions l'appeler, suivant l'ancienne dénomination, bureau de l'avocat patrimonial), qui dirige l'administration dans ses doutes et qui défend ses intérêts devant les tribunaux. Ces cinq branches des finances sont représentées au ministère par des directions générales qui centralisent tout le service et lui donnent du mouvement. Des directions spéciales distribuées sur tout le territoire et sous les ordres des premières guident et dirigent de plus près les divers bureaux secondaires qui sont sur chaque point du royaume chargés de l'exécution des détails.

Un système analogue est établi pour la cour des comptes qui, tandis qu'elle tient son siége dans la capitale, a en plusieurs endroits de l'État des agents spéciaux.

Pour ce qui regarde le contentieux financier, quoique dans les dernières organisations on ait établi dans la capitale même un directeur général, il y a plusieurs directeurs dans d'autres villes; mais par la nature même de ce service, les directeurs ne peuvent être considérés comme les subordonnés du directeur général et chaque bureau s'occupe des affaires de son propre district.

Les cinq directions générales ci-dessus indiquées, jointes à une sixième qui, sous le nom de secrétariat général, semble être destinée à coordonner et à régler l'action des directions générales elles-mêmes, forment ce qu'on appelle l'administration centrale des finances.

Néanmoins la direction de la dette publique est ordinairement considérée comme une administration à part.

Cette administration centrale, ainsi composée, coûte au

Trésor la somme de 1,944,270 fr. y compris les traitements et frais de bureau.

Voici maintenant la dépense des directions spéciales.

L'administration de la dette publique dans les provinces du royaume comprend quatre directions établies à Naples, Palerme, Milan et Florence.

Les employés de ces directions, et le matériel des bureaux qui leur est nécessaire causent une dépense de 398,500 fr.

Le service du Trésor dans les différentes provinces du royaume se fait par l'intermédiaire de 18 directions dont treize seulement sont pour le moment en activité.

Ces directions, avec les bureaux de contrôle, les agences du Trésor établies dans les arrondissements où il n'y a pas de directions et où ce système est déjà introduit, et les autres bureaux qui dans quelques provinces en font les fonctions, coûtent pour les traitements et pour le matériel, la somme de 2,751,529 fr., y compris la dépense de la trésorerie centrale, et toutes les dépenses nécessaires au transport des fonds et autres de même nature.

L'administration des gabelles comprend trois branches spéciales de services, celle des douanes, celle des monopoles et la branche spéciale de l'octroi; dans les provinces il y a 27 directeurs, 65 inspecteurs et 92 sous-inspecteurs chargés de ces fonctions.

Le service des douanes ne revient pas à moins de 17,937,446 francs.

On ne doit pas cependant prendre à la rigueur cette somme comme une dépense effective. Tout ce qui a rapport à la perception des droits douaniers, soit de personnel soit de matériel forme sans aucun doute matière de dépense effective; tout autre objet au contraire constitue ce qu'on appelle une dépense d'ordre, en d'autres termes, une anticipation.

Cette distinction faite, on regarde comme une dépense de la première catégorie les frais du traitement des employés actifs et sédentaires, l'indemnité qui leur revient, ainsi que l'entretien du matériel de bureaux.

Le tout monte à.	5,136,340 fr.
La dépense pour le payement des gardes douaniers qui sont au nombre de 14,110, et pour le matériel de leur service monte à.	10,273,357 »
Et la dépense pour les loyers des locaux et autres menus frais à.	1,016,369 »
Total.	16,426,066 fr.

On placera par contre au nombre de la seconde série les dépenses pour les restitutions des droits indûment perçus, pour les remboursements, pour frais de conventions, ou pour assignations faites sur le produit des douanes. Tout cela s'élève en moyenne à la somme de 951,380 fr. sans y faire entrer les dépenses extraordinaires de 500,000 fr. pour restitution à faire par le gouvernement des fonds versés dans les caisses relatifs aux masses des gardes douaniers des provinces de Naples et de Toscane, ni la somme de 60,000 fr. pour subside aux gardes douaniers qui ont été congédiés dans la dernière organisation, et qui n'ont pas droit à une pension.

Le second service des gabelles consiste dans les monopoles du sel, du tabac et de la poudre. Pour le service des sels figure dans le budget la somme totale de 9,518,391 francs, qui comprend l'argent nécessaire pour l'achat des sels faits par les entrepreneurs de quelques salines mises à l'enchère (1,652,269 f.), celle de 3,200,000 f. pour le bénéfice des débitants sur la vente ; et encore celle de 2,768,000 fr. pour frais de transports des sels ; lesquelles sommes sont compensées par le produit que la vente du sel donne dans le budget ac-

tif, et par conséquent elles ne peuvent être appelées de vraies dépenses, ainsi que nous l'avons déjà remarqué comme toutes les autres qui n'ont pas dans le budget actif un chapitre correspondant.

Le service des tabacs occasionne à l'État une dépense de 26,732,993 fr., de laquelle ont doit distinguer la somme de 19,000,000 fr. pour achat des diverses espèces de feuilles de tabac sur lequel le gouvernement exerce son monopole.

Le service des poudres ne coûte à l'administration des finances que la somme de 125,662 fr. pour traitement et indemnité aux magasiniers, aux revendeurs et autres petites dépenses semblables, vu que la fabrication de la poudre est récemment passée sous la dépendance du ministère de la guerre.

Vient en dernier lieu le service de l'octroi, qui est porté au budget pour la somme de 6,113,823 fr., mais il y a sur cette somme une observation essentielle à faire. A l'exception des anciennes provinces où, au lieu d'octroi, le gouvernement perçoit la taxe appelée *canone gabelario*, et la taxe sur les boissons et où les différents octrois qui existent sont exigés par les communes et à leur profit exclusif, dans les autres provinces où l'octroi existe il est bien, à la vérité, exigé par les agents du gouvernement, mais le trésor n'en profite qu'en partie, et même n'en tire rien du tout en certaines provinces, comme il sera mieux exposé dans l'examen de la partie active. De là, à déduire de la somme sus-énoncée pour le service du budget de l'octroi celle de 4,066,736 fr., correspondante à la partie du produit de la taxe de consommation due aux communes, et seulement tenue à compte dans le budget passif en relation de l'entier produit de cette branche porté dans l'actif.

Au service de l'octroi est analogue le service de la neige à Naples, calculé pour la dépense à 150,926 francs.

La dépense de 150,926 fr. administrée par une agence spéciale est cependant comprise dans la sphère des attributions des gabelles.

La branche du domaine règle les services des propriétés domaniales, et le recouvrement des taxes d'enregistrement, du timbre, des taxes hypothécaires, de mainmorte et autres semblables, de même que le service de la loterie. Cette administration est portée dans le budget pour la somme très-considérable de 35,763,658 fr.; mais il y a quelques observations à faire pour définir la nature de cette dépense. Dans cette somme on doit d'abord distinguer celle de 7,950,454 f., destinée au payement du personnel des cinquante directions qui, dans les provinces, dirigent l'exploitation financière du domaine et des taxes; ainsi que des 1143 bureaux d'enregistrement payés moyennant un bénéfice déterminé sur les perceptions.

On y comprend encore les frais de bureaux et les appointements payés à tout ce personnel, les indemnités qui lui reviennent, les frais de voyage ou de transport dus aux ingénieurs employés pour le service du domaine et le traitement du personnel des différentes administrations spéciales des biens domaniaux encore existant, comme la direction générale des travaux et des constructions de Florence, l'administration de Maggione, Ficuzza et Bocca de Falco, et finalement les dépenses du personnel des directions et des administrations de la loterie avec le bénéfice accordé aux receveurs dans cette branche de recette.

Viennent enfin se fondre dans la dépense totale de la branche du domaine et des taxes les différentes dépenses d'entretien des locaux domaniaux et de culture des biens administrés en économat, ce qui monte à 4,871,757 fr.

Les charges diverses sur les biens et en général sur la branche du domaine pour cause de bienfaisance, et les con-

tributions sur les mêmes biens montent à 2,809,177 fr. mais remarquons cependant que pour 600,000 fr., qui sont le montant des contributions, à la charge des biens domaniaux, cette dépense n'est que fictive.

La différence entre les parties que l'on vient de détailler et la dépense totale du service du domaine et des taxes est formée surtout de la dépense prévue dans le budget pour le payement des gains à la loterie, de celle qui est calculée préalablement pour restitution des taxes indûment exigées, de celle qui est destinée à l'achat du papier dit *carta filigranata* pour le timbre, pour les frais de l'imprimerie de Milan à la charge et au profit du gouvernement, établissement qui a dans le budget actif un chapitre correspondant de recettes, et pour diverses autres dépenses peu considérables.

Outre ces charges de l'administration que nous examinons, on a encore inscrit extraordinairement pour l'année courante la somme de 138,724 fr. pour achats ou réparations nécessaires des biens domaniaux.

Le service des contributions directes figure au budget pour la somme totale de 7,198,424 fr.

Jusqu'ici on n'a encore rien fait pour arriver à l'unification de ce service, et à cet égard presque tous les bureaux et systèmes divers qui existaient avant la formation du royaume d'Italie dans les différents États italiens, subsistent encore à présent. Dans les provinces du Piémont et de la Sardaigne, le service de la direction s'opère au moyen de huit sections provinciales et de cent vingt-huit bureaux de district. Dans la Lombardie on ne compte qu'une direction qui a sous ses ordres cent et un bureaux. Il y en a une autre avec six bureaux dans le Parmésan; une avec trente-trois bureaux dans le Modénais; quatre avec cinquante-cinq bureaux dans les anciennes provinces pontificales; une avec quatre-vingt-treize bureaux dans

la Toscane. Enfin, dans les provinces méridionales, il y a vingt-trois directions et soixante-deux bureaux.

Tout ce mécanisme de directions et de bureaux nécessite une dépense de presque 3 millions, pour les traitements, les assignations, les frais de voyage, les indemnités et autres frais de ce genre.

Il faut y ajouter une dépense de 73,000 fr. pour le payement du loyer de divers locaux affectés aux susdits bureaux.

Viennent ensuite les dépenses relatives au personnel préposé à la recette des contributions directes, c'est-à-dire les vraies dépenses de recettes. Elles varient, dans l'application, avec les diverses provinces du royaume italien.

Dans les anciennes provinces, dans les provinces méridionales, dans l'ex-État pontifical et à Parme, la dépense de recette est représentée par une surtaxe de 4 0/0 mise sur l'impôt principal.

Quant à la Toscane, à la Lombardie et au Modénais, il n'existe rien de semblable, et le recouvrement s'opère pour le compte et à la diligence des communes.

En réduisant le calcul de cette dépense aux parties du royaume où est appliqué le système de la surtaxe, les frais de recouvrement se bornent au chiffre de 4,599,038 francs.

Il est cependant à remarquer que cette somme n'est pas même tout entière employée par l'État en frais de recouvrement : une partie, en effet, le cinquième peut-être, tourne au profit du trésor ; c'est pourquoi les frais de recouvrement ne sont inscrits au budget passif que pour une charge de trois millions environ.

Aux parties à retrancher de la somme portée au budget pour le service des contributions, nous ajouterons celle de 1,089,270 francs destinée au remboursement des cotes qui ne

peuvent se recouvrer, ce qui n'est pas non plus une véritable dépense, mais plutôt une diminution de revenu, et quelques autres sommes de moindre importance.

Il nous reste à parler d'une partie non comprise dans la dépense totale du service qui nous occupe, mais qui est d'une nature analogue. C'est la dépense pour le cadastre de quelques parties du royaume qu'on est en train de faire. Cette dépense est placée dans la partie extraordinaire du budget, quoique peut-être cet extraordinaire ait tout le caractère de l'ordinaire.

Il y a pour ce recensement des bureaux distincts de ceux des contributions directes : ce sont la direction générale du cadastre à Turin, la junte du recensement à Milan et la section cadastrale à Lucques. Leurs bureaux, pour le personnel qu'exigent les travaux actifs et le travail intérieur de direction, de même que pour le matériel, coûtent au trésor la somme 2,366,152 francs.

Après avoir ainsi examiné d'une manière sommaire les dépenses auxquelles donnent lieu les différentes branches de l'administration financière, il faut maintenant considérer les dépenses des deux institutions qui, comme nous l'avons dit, s'élèvent à côté de l'administration financière elle-même, c'est-à-dire de la cour des comptes et du bureau du contentieux financier.

La cour des comptes du royaume d'Italie, récemment établie après l'abolition des différentes chambres des comptes ou d'autres semblables institutions jadis en vigueur dans les États qui ont cessé d'exister, est composée d'un président, de deux présidents de section, de douze conseillers, d'un procureur général, d'un secrétaire général et de vingt auditeurs des comptes (*ragionicoi*), et donne lieu, pour traitements, à la dépense de 274,000 fr.

Le personnel de la chancellerie de la cour et des différents bureaux de contrôle, au moyen desquels la cour des comptes exerce dans les provinces son action, coûte 683,500 francs.

En joignant à cette somme celle de 42,000 francs pour le personnel du service appliqué aux bureaux mentionnés, et celle de 105,000 francs pour frais de bureau, loyers et autres choses semblables, il en résulte que tout le service de la cour des comptes coûte à l'État la somme totale de 1,104,500 francs.

Relativement à ce service de la cour des comptes, le budget extraordinaire porte encore inscrite la somme de 360,000 fr. pour les commissions temporaires créées dans le but de mettre un terme aux affaires arriérées de quelques-unes des anciennes cours des comptes.

Le contentieux financier formé par une direction générale à Turin, et de cinq directions à Milan, Bologne, Florence, Naples et Palerme, chacune composée d'un directeur, de plusieurs substituts, d'un avoué et d'autres employés, coûte pour le seul personnel la somme de 149,500 fr., à laquelle il faut ajouter 9,000 pour le personnel de service, et 7,000 pour frais de bureau.

De manière que ce service donne lieu à la dépense totale de 165,500 fr.

En complément de l'exposé des dépenses à charge de l'administration financière, il est encore à remarquer qu'une somme de 500,000 fr. est portée au budget pour les dépenses ordinaires qui ne sont prévues dans aucun chapitre, qu'il est prévu une dépense extraordinaire de 206,190 fr. pour restitution des sommes dues par les finances, et enfin une somme de 9,650,000 francs pour le retrait et la conversion en décimales des monnaies non décimales et pour l'évaluation des biens domaniaux à aliéner.

XXX.

Budget passif du ministère de l'intérieur.

La charge des services publics dirigés par le ministère de l'intérieur est calculée au budget pour une dépense ordinaire de 50,147,437 fr., et une extraordinaire de 21,408,179 fr.

Voyons comment elle se trouve répartie.

Les principaux services compris dans cette branche d'administration sont : la sûreté publique, la garde nationale, les prisons, les établissements de bienfaisance, la santé publique, les théâtres.

Le ministère de l'intérieur, siégeant au centre de l'État réunit et dirige tout le service en exerçant son action dans les différentes parties de l'État par le moyen des préfets, des sous-préfets, et enfin des syndics (gonfalonieri, podestà) qui, revêtus aussi de la qualité d'officiers du gouvernement, forment le dernier degré de la hiérarchie administrative.

L'administration centrale de l'intérieur, composée de deux cent quatre-vingt-treize employés, coûte au trésor la somme de........................ 735,000 fr. pour le personnel, et de........................ 75,900 » pour le matériel et les frais de bureau.

Total.... 810,900 fr.

Les préfets et sous-préfets donnent lieu à la dépense de........................ 1,128,000 fr. pour traitements, et de..................... 750,000 » pour frais de représentation.

Total.... 1,878,000 fr.

A cette somme il faut encore ajouter la dépense de 280,000 fr.

pour loyer des logements, réparations des édifices, provisions et réparations des meubles et effets des fonctionnaires, pour lesquels aussi le logement et le mobilier sont à la charge de l'État.

Les syndics ne donnent lieu à aucune dépense, parce que la petite assignation qu'ils reçoivent leur est payée par la commune à l'administration de laquelle ils président.

A côté du ministère de l'intérieur, pour le diriger dans les questions graves, et d'ailleurs pour donner aussi des avis aux autres administrations, siége le conseil d'État, qui, en outre dans l'ordre actuel, fonctionne aussi comme tribunal suprême du contentieux; et à côte du préfet, qui représente dans les provinces le ministre de l'intérieur, siége le conseil de préfecture.

Le conseil d'État donne lieu à une dépense de 561,841 fr. en personnel, frais de bureau et loyers, en comprenant toutefois dans cette somme la dépense du conseil d'État de Toscane et du conseil administratif de Naples qui existent à présent, parce qu'on n'a pas encore accompli l'unification administrative désirée.

Les conseils de préfecture existant dans les provinces, qui non-seulement viennent en aide par leurs avis aux préfets dans l'accomplissement de leurs fonctions, mais qui sont eux-mêmes juges du contentieux, coûtent conjointement au personnel de chancellerie, et au personnel de service, soit pour traitements, soit pour frais de bureaux, loyers, etc., à peu près la somme de 4,872,558 fr.

Outre ces bureaux établis dans la capitale et dans les différentes provinces du royaume, il y a les archives de l'État qui sont aussi sous la dépendance du ministère de l'intérieur.

Ces bureaux, en traitements, frais de bureaux et dépenses diverses, coûtent au trésor 277,775 fr.

Ensuite chacun des services spéciaux qui forment l'administration de l'intérieur donne lieu à une dépense spéciale pour le personnel appliqué aux services mêmes et pour d'autres causes.

Le service de la sûreté publique coûte la somme de 13,540,273 fr., dans laquelle il faut spécialement compter la somme de 6,766,647 fr. pour rétribution aux différents gardes ou agents de sûreté publique, et celle de 3,751,186 fr., pour traitements du différent personnel appliqué à la direction et à l'exécution du service.

Le service des prisons, soit judiciaires, soit de force, est porté au budget pour la somme de 15,973,681 fr.

Il est à remarquer que la seule dépense pour l'entretien et l'habillement des détenus, des gardiens et des gens de service, ainsi que la rétribution et les traitements des gens de services eux-mêmes et des autres employés, entre dans la somme totale mentionnée pour 3,000,000 de fr. et pour 6,441,282 fr. la dépense de l'entretien des détenus dans les prisons judiciaires, c'est-à-dire de détention préventive.

Le reste de la somme prévue pourvoit au payement des traitements du personnel directif, sanitaire, religieux ou de garde des prisons soit judiciaires, soit de peine, aux traitements des personnes chargées de pourvoir au travail dans les prisons, au service d'inspection, à l'entretien des bâtiments et à d'autres dépenses semblables.

Il convient de remarquer que l'administration des prisons, soit judiciaires, soit de peine, est composée de 1,088 personnes parmi lesquelles 40 directeurs, 17 inspecteurs, 78 comptables, 40 aumôniers, 52 médecins, 34 gardes chefs, 37 sous-gardes chefs, 799 gardiens et autres employés.

Les établissements de bienfaisance coûtent à l'État la somme de 2,745,388 fr., dans lequel total le personnel des insti-

tuts ou établissements maintenus aux frais du trésor entre pour la somme de 58,124 fr. et les subsides et assignations à d'autres divers services de bienfaisance pour la somme de 1,374,324 fr. Le restant de la dépense inscrite à cet article pourvoit à l'entretien et subside des pauvres en diverses provinces de l'État, au concours du trésor dans l'entretien des aliénés pauvres et subvient à d'autres besoins de cette nature.

Sous le titre d'établissements de bienfaisance, on doit encore compter une dépense considérable, qui se rapporte au concours de l'État pour l'entretien des enfants trouvés, et pour des secours aux femmes en couche pauvres; dépense qui atteint le chiffre de 3,314,972 fr.

La santé publique coûte au trésor la dépense totale de 226,292 fr. pour les traitements, frais de bureau, et personnel des différents conseils sanitaires existants dans plusieurs provinces et arrondissements du royaume et spécialement pour le service de la vaccine.

La garde nationale est aussi une branche de l'administration régie par le ministère de l'intérieur qui en a la suprême direction.

Elle n'est cependant pas portée dans le budget ordinaire, mais bien dans le budget extraordinaire, pour la somme de 26,950 fr. nécessaires pour les traitements et dépenses relatives au personnel du bureau de l'inspecteur général.

Les théâtres tiennent aussi leur place dans les premiers chapitres du budget passif de l'intérieur, et pour la somme considérable de 1,137,809 fr., dans laquelle les seules dotations des théâtres de quelques-unes des villes du royaume montent à 776,012 fr.

Le personnel des théâtres, comme professeurs d'orchestre, maîtres de danse, coûte 175,136 fr.

L'entretien des locaux et les dépenses de diverse nature coû-

tent 165,362 fr., et enfin le personnel de la révision des pièces théâtrales 17,976 fr.

Comptons maintenant les dépenses des services divers et celles qui sont communes à toutes les branches de l'administration mentionnée. Les premières s'élèvent à la somme de 708,745 fr., parmi lesquelles il faut noter surtout la somme de 400,000 fr. (1) pour assignations annuelles à ceux qui ont subi des dommages pour des causes politiques dans les provinces de Naples; la somme de 60,000 fr. pour des récompenses à des actions généreuses; celle de 109,000 fr. pour la conservation des monuments antiques; la dépense pour la rédaction et pour le traitement des employés de la gazette officielle de Naples, montant à 42,566 fr. et d'autres de peu d'importance.

Sous ce titre de dépenses diverses il reste à comprendre la somme de 4,535,231 fr. que le trésor public paye dans les provinces méridionales à titre de concours en certaines dépenses qui sont supportées par ces provinces et qui se rapportent principalement au service des chancelleries des préfectures, et des sous-préfectures, ainsi qu'à la bienfaisance.

Les secondes, c'est-à-dire les dépenses communes, sont fixées à 550,000 fr, parmi lesquelles principalement la somme de 200,000 fr. pour dépenses d'imprimerie et celle de 280,000 fr. à titre de dépenses casuelles et pour indemnité de transport aux employés.

Les dépenses extraordinaires, inscrites au budget du ministère de l'intérieur, comme nous l'avons déjà observé, sont de la somme de 21,408,173, se rapportant pour 15,090,000 fr. à l'armement, et surtout aux frais nécessaires pour la mobilisation de la garde nationale.

Une somme de 2,540,000 fr. a été votée pour les dépenses

(1) Cette somme a été transportée par la chambre des députés au budget du ministère des finances.

que le gouvernement fait pour l'émigration italienne et, en très-petite partie pour des subsides et des dotations aux familles des employés morts sans laisser un droit à des pensions, et des individus tombés pour la défense du pays.

Il nous semble que cette somme, par sa nature, en vue des circonstances, pourrait être mieux placée au budget ordinaire.

La sûreté publique est comprise au budget extraordinaire pour la somme de 285,501 fr. et les réparations ou constructions des bâtiments domaniaux, surtout pour le service des prisons, donnent lieu à la dépense de 595,886 fr.

Pour les employés en disponibilité et en expectative on a voté la somme de 1,450,000 fr.

Cette somme aussi pourrait être mieux placée, en grande partie au moins, dans le budget ordinaire.

Les sommes qui manquent pour compléter le montant de la dépense extraordinaire pour l'administration dont nous parlons sont celles de 150,000 fr., pour des subsides aux sociétés du tir en vertu de la loi du 4 août 1861 ; de 40,000 fr. pour les délégations politiques imprévues et finalement de 150,000 fr. à titre de plus fortes assignations sous quelque dénomination que ce soit, et pour quelques dépenses de diverse nature peu considérables.

XXXI.

Budget passif des affaires étrangères.

Le ministère de affaires étrangères a un budget passif ordinaire de. . . . . 3,354,128 fr.
extraordinaire de. . . . . 109,835 fr.
Total. . . . . 3,463,963 fr.

Comme aux soins de ce ministère sont confiées les relations

du pays avec l'étranger ; sous sa dépendance se trouvent les légations et les consulats que le gouvernement national entretient auprès des autres nations ; et les dépenses qui y sont relatives sont inscrites dans le budget de ce ministère.

L'administration centrale qui dirige ce service, c'est-à-dire le ministère composé de 54 employés de différent degré, donne lieu à une dépense pour le personnel de.... 201,200 fr.

Pour paye aux gens de service du même ministère.............................. 15,228 fr.

Pour frais de bureau, traitement de courriers de cabinet, dépenses secrètes, dépenses éventuelles, etc......................... 210,200 fr.

Et ainsi en total...................... 426,628 fr.

Il y a à l'étranger 19 représentants diplomatiques, qui pour leurs traitements et assignations, comme aussi pour le personnel qui forme leurs bureaux, les conseillers, secrétaires de légation et salariés divers donnent lieu à la dépense de 1,174,000 fr.

Les consulats et vice-consulats déjà existants, pour la sauvegarde du commerce et des intérêts privés des citoyens, coûtent au trésor la somme de 1,075,000 fr.

Aux deux sommes sus-mentionnées, il faut ajouter celle de 112,000 fr. pour traitements et assignations aux interprètes ou *drogmans*, et les dépenses y relatives ; celle de 130,000 fr., somme prévue pour les dépenses de premier établissement des agents diplomatiques et consulaires ; celle de 90,000 fr. pour les frais de poste des légations et des consulats ; celle de 52,000 fr. pour les dépenses éventuelles et imprévues de ces légations et des consulats, et finalement, celle de 24,000 fr. pour le loyer de la légation à Constantinople, ce qui forme la

dépense annuelle de 2,512,500 fr. Voilà ce que l'Italie paye pour se faire représenter diplomatiquement auprès des autres puissances, et pour sauvegarder à l'étranger les intérêts privés des citoyens.

Les subventions que le gouvernement paye à l'étranger pour les églises catholiques, pour les hôpitaux et les divers établissements de bienfaisance coûtent 119,000 fr.

Il faut encore compter pour cette branche d'administration la somme de 62,000 fr. pour la dépense de la chancellerie ecclésiastique à Rome, pour gratifications, indemnités et subsides aux employés et à leurs veuves, pour frais de voyage aux nationaux qui retournent dans leur pays, et les dépenses de négociation sur les lettres de change.

Nous comptons enfin pour dernières dépenses extraordinaires celle pour les voyages d'agents diplomatiques et consulaires, portée à 35,000 fr., à laquelle on peut encore joindre 30,000 fr., qui dans le budget extraordinaire de ce ministère ont été votés pour faire face aux dépenses qui pourront devenir nécessaires pour des missions extraordinaires.

Cette dernière somme jointe à celle de 76,335 fr. inscrite sous le titre d'assignation d'expectative aux employés qui ne sont pas répartis dans le rôle du service, mais qui reçoivent leur traitement, et à celle de 3,500 fr. pour majeures assignations sous quelle dénomination que ce soit, forme tout le budget extraordinaire du ministère des affaires étrangères.

XXXII.

Budget passif du ministère de l'instruction publique.

Le ministère de l'instruction publique a un budget passif

ordinaire de 14,798,733 fr., extraordinaire de 1,144,890 fr., et total de 15,943,623 fr.

L'administration centrale, c'est-à-dire le ministère, y compris les bureaux de direction supérieure existant encore dans quelques parties du royaume, et qui, par leur nature, peuvent être considérés comme partie de l'administration centrale, le conseil supérieur d'instruction publique et le service de l'inspection, que l'administration centrale envoie parfois directement sur les écoles, coûte une dépense, pour le personnel et pour le matériel, de 519,417 fr.

L'administration provinciale, pour cette branche des services publics, est formée, en quelques endroits du royaume, de proviseurs (*provveditori*), avec les secrétaires respectifs, et autres employés dans d'autres bureaux appelés bureaux des délégations extraordinaires pour l'ordre et la marche des études; puis, en toutes les parties du royaume, des inspecteurs, sous-inspecteurs de différente classe et de différent grade, ce qui cause une dépense totale de 693,838 fr.

Toutes ces dépenses peuvent être considérées comme dépenses générales de la branche *instruction publique;* nous examinerons à présent les dépenses spécialement affectées à chacune des branches qui forment cette sorte de service, et qui sont l'instruction supérieure avec tous les instituts et les établissements qui y sont attachés ou qui s'y rapportent en quelque manière; l'instruction secondaire classique et technique; enfin l'instruction élémentaire.

Parmi les dépenses pour l'instruction supérieure, nous comptons d'abord celles qui sont relatives aux quatorze universités entretenues dans le royaume aux frais du trésor, et aux appointements des recteurs de ces universités et des professeurs des diverses facultés, docteurs, collégiens et bedeaux. Ces dépenses sont fixées à la somme de 4,038,907 fr.

L'enseignement des sciences médicales y est compris pour la somme de 400,000 fr.; — celui des sciences juridiques ou de jurisprudence pour une somme à peu près égale, — et celui de la théologie pour 100,000 fr.

A la dépense effectuée pour les universités il faut ajouter celle de 254,296 fr. pour le personnel et le matériel des chancelleries de chacune d'elles. Ainsi les quatorze universités gouvernementales coûtent au trésor la somme de 4,293,203 fr.

Sont annexés aux universités des établissements scientifiques, comme cabinets anatomiques, laboratoires de chimie. cabinets de physique, musées, observatoires astronomiques, etc., etc., dont l'entretien porte la dépense annuelle à 655,920 fr.

A propos des universités, on doit encore mentionner la somme de 346,062 fr., fixée pour le payement de bourses gratuites et pour divers encouragements aux étudiants des cours universitaires et d'autres dépenses requises pour le service des universités, et spécialement pour l'entretien des édifices et aussi de leur mobilier.

Outre les universités, d'autres établissements concourent à former ce qu'on nomme l'instruction supérieure; ce sont: l'Institut d'études supérieures et de perfectionnement à Florence, l'École d'application pour les ingénieurs, l'Académie scientifique et littéraire de Milan, etc., ce qui donne lieu en tout à une dépense de 631,073 fr.

A l'instruction supérieure se rattachent en quelque manière les académies et les corps scientifiques et littéraires qui existent en grand nombre dans les diverses provinces du royaume et qui coûtent assez cher au trésor.

Il serait long et hors de notre but que d'examiner ici chacun de ces instituts en particulier pour en indiquer quel est le plus ou le moins utile; il nous suffira de dire qu'ils

coûtent tous ensemble au budget la somme importante de 924,307 fr.

Les beaux-arts aussi causent une dépense à la charge du budget national, et c'est ici qu'il est à propos d'en tenir compte, à cause du rapport qu'il y a entre la dépense fixée pour eux au budget de l'instruction publique et celle qui y est déterminée pour l'instruction supérieure. C'est, en effet, une espèce d'instruction supérieure du dernier degré que celle qui découle des beaux-arts. Ils coûtent au budget la somme de 1,439,454 fr.

L'instruction secondaire classique, consistant en lycées de diverses classes institués par le gouvernement dans les différentes provinces du royaume, en gymnases et autres instituts d'instruction secondaire, occasionne une dépense de 2,612,000 fr.

L'instruction technique, tant pour les écoles établies et entretenues dans ce but par le gouvernement, que pour celles auxquelles il est dans l'usage d'accorder un subside, donne lieu à la dépense générale de 700,440 fr.

L'instruction magistrale ou normale, c'est-à-dire celle qui est destinée à former les maîtres et les maîtresses d'école, coûte annuellement au budget la somme totale de 703,433 fr. pour l'entretien des écoles normales ou magistrales masculines et féminines instituées par le gouvernement dans les diverses provinces, pour les subsides à d'autres instituts pour les provinces, où autres corps moraux, et pour subsides aux élèves maîtres ou maîtresses.

Vient ensuite le troisième degré d'instruction, c'est-à-dire l'instruction élémentaire. Bien que ce degré d'instruction soit déclaré par les lois en vigueur obligatoirement à la charge des communes, néanmoins on a fixé pour lui au budget la somme de 500,000 fr. destinée à soutenir quelques établissements spéciaux d'instruction élémentaire, qui ne peuvent être à la

charge des communes, ayant le caractère d'utilité générale; et à subvenir aux besoins de l'instruction dans les communes moins aisées du royaume, les maîtres les plus dignes de récompenses ainsi que les institutions privées qui tendent à encourager l'instruction primaire.

Dans le budget de l'instruction publique on trouve encore la somme de 172,609 fr. inscrite sous le titre d'archives. C'est là une dépense purement relative à la Toscane et la ville de Naples, car à l'exception des archives toscanes et des grandes archives de Naples, toutes les autres sont sous la dépendance du ministère de l'intérieur, et la dépense y relative se trouve établie dans ce budget.

Outre toutes les dépenses que nous avons indiquées plus haut pour le service de l'instruction, nous devons encore mentionner celle de 787,670 fr. que l'État supporte pour l'entretien de colléges nationaux dans plusieurs villes du royaume, pour le payement de quelques pensions gratuites dans ces colléges ou pensionnats, et pour quelques instituts féminins, sous le nom de pensionnats ou maisons d'éducation pour demoiselles; et finalement celle de 454,645 fr. marquée au budget sous le titre de dépenses générales et éventuelles, et destinée à ajouter à quelqu'un des titres de dépense examinés ci-dessus.

Parmi les dépenses extraordinaires, une des plus grandes est celle de 210,163 fr. relative aux universités, et destinée à la réparation des locaux, la construction de locaux nouveaux, l'emplète de machines et autres instruments d'instruction.

Du reste, cette dépense considérable extraordinaire, divisée en sommes de peu d'importance, est fixée, comme toujours, pour les exigences spéciales et temporaires d'un grand nombre des titres qui forment le budget ordinaire de l'instruction publique.

XXXIII.

Budget passif du ministère des travaux publics.

Le ministère des travaux publics a la direction et la surveillance de toutes les œuvres qui s'exécutent à la charge du trésor, et des quelques services spéciaux que le gouvernement se réserve comme monopole.

Il y a un budget passif ordinaire de......	65,437,646 fr.
Extraordinaire	29,558,643
En totalité...........	94,996,260 fr.

Les diverses branches spéciales de service dirigées par ce ministère peuvent se diviser en quatre classes :

1° Service des eaux et chemins ;

2° Service des chemins de fer ;

3° Service des télégraphes ;

4° Service de la poste.

Tous ces services sont représentés par des directions générales au centre de l'État, lesquelles, unies à une quatrième sous le nom de secrétariat général, forment le ministère ou l'administration centrale des travaux publics, pour laquelle on a inscrit au budget la somme de 1,018,349 fr.

A côté de l'administration centrale des travaux publics, et plus bas dans les divers degrés principaux de la hiérarchie administrative, sont les officiers du corps du génie civil chargés de donner des conseils dans les questions techniques et de surveiller l'exécution et le maintien des travaux publics.

Ce corps donne lieu à la dépense générale de 3,798,748 francs.

Le premier des services tombant dans les attributions du

ministère des travaux publics, c'est-à dire celui des eaux, ponts et chemins, cause la dépense considérable de 17,115,000 francs.

Il faut cependant faire ici quelques observations.

Toutes les routes ordinaires du royaume se divisent, d'après les règlements en vigueur, en trois catégories, et sont nationales, provinciales et communales. Les premières sont les principales routes qui sillonnent le territoire national, et sont à la charge exclusive du trésor, comme des choses d'intérêt général. Les secondes sont à la charge des budgets des provinces sur le territoire desquelles elles sont tracées, et les troisièmes, finalement, sont entretenues par les communes auxquelles elles appartiennent.

Pour les routes nationales et pour les ponts, l'État dépense

en œuvres d'entretien	9,388,185 fr.
En œuvres de réparations	2,217,128
Et ainsi au total	11,605,313 fr.

Ce n'est pourtant pas là la seule somme que le trésor dépense pour le service des routes ; car, outre la dépense de 300,000 fr. fixée au budget pour subvenir aux besoins éventuels des routes pour lesquelles on n'a pas déterminé une somme spéciale, il faut encore y ajouter celle de 163,738 fr. pour le concours de l'État dans ces ouvrages pour les chemins qui, parce qu'ils concernent particulièrement des intérêts provinciaux ou communaux, ne doivent pas être à la charge du trésor ; toutefois ils doivent être exécutés avec le concours de l'État pour la part d'avantage qui peut en revenir à la nation en général ; et, en second lieu, la dépense plus considérable de 2 millions, portée au budget pour accorder des subsides aux communes et aux comités communaux, et les mettre ainsi en état d'exécuter ces travaux sur les routes qui sont à

leur charge, mais qui peuvent par hasard leur être pesants.

Les eaux, c'est-à-dire les canaux navigables et les fleuves coûtent pour frais d'entretien annuel, c'est-à-dire pour les réparations et pour le payement du personnel appliqué à leur garde et surveillance, la somme de......... 537,858 fr.

Et celle de............................. 1,630,746
pour œuvres d'améliorations.

Et ainsi au total...................... 2,167,604 fr.

Pourtant ce n'est pas non plus celle-ci l'unique dépense que les eaux coûtent à l'État. Nous devons encore indiquer ici la somme de 28,570 fr. pour le concours de l'État dans les ouvrages hydrauliques qui ne sont pas exclusivement à sa charge ; celle de 590,000 fr. pour le subside que l'État accorde en certains cas aux communes ou comités communaux, afin de les mettre en état d'effectuer les ouvrages hydrauliques qui sont à leur charge ; et finalement celle de 259,000 fr. pour pourvoir à des ouvrages qui, d'aventure, pourraient devenir nécessaires, et pour lesquels on n'a fixé aucune somme particulière.

Le service des ponts, chaussées et phares est analogue à celui des eaux.

Le personnel nécessaire à la garde des ponts, des phares et pour les autres choses relatives, donne lieu à la dépense de 484,327 fr.

Les dépenses de manutention des ouvrages d'art, des machines flottantes dans les ports, celle pour le maintien des phares et signaux, sont inscrites pour......... 1,800,054 fr.
et la somme fixée au budget pour œuvres d'amélioration est de............................ 144,069

A ces deux sommes il faut encore ajouter celle de.. 12,000 fr.
destinée aux subsides des communes, à l'entretien des ports de 3e catégorie ; et celle finalement de.. 189,307
sous le titre de dépenses diverses, ayant pour objet le personnel et les matériaux de consommation et le service de l'illumination des phares. D'où il résulte que la dépense faite par le gouvernement, pour le service dont nous nous occupons, se monte effectivement à une somme totale de.. 2,145,420 fr.

Les chemins de fer forment le second des services placés sous la direction du ministère des travaux publics.

Les lignes de chemins de fer administrées par le gouvernement ont une étendue de 703 kilomètres ; sans compter ici la navigation du lac Majeur, que l'on peut considérer comme une continuation du chemin de fer, ni celle du lac de Garde ; services qui ne sont exécutés par le gouvernement.

Le personnel destiné au service des différentes lignes, ainsi que celui des bateaux pour les lacs que nous venons d'indiquer, comporte une dépense annuelle de 5,477,585 fr., outre 200,000 fr. pour frais de bureaux et de chancelleries, pour les bureaux des directions et pour les stations ou gares.

Les dépenses pour la manutention des chemins en état d'exercice, et par suite les réparations nécessaires aux mêmes chemins, comme aux nombreux accessoires établis sont calculées au budget pour la somme de 1,650,000 fr.

L'entretien, le renouvellement et l'augmentation du matériel mobile nécessaire, c'est-à-dire l'entretien et l'augmentation des machines, instruments, ustensiles, etc., aussi bien

que l'entretien des bateaux à vapeur sur le lac Majeur est calculée à la somme de 900,000 fr.

Les dépenses ordinaires, et pour ainsi dire journalières, nécessaires au mouvement des chemins de fer et de la navigation, comme fourniture de combustible, huile, etc., coûtent la somme de 2,325,000 fr., sur laquelle 9,000 fr. figurent au budget pour le concours de l'État dans le payement des dépenses du service des lignes gouvernementales dans les sections de Plaisance et Pavie appartenant à la Société des chemins de fer lombards.

Mais comme parmi les voies de fer exploitées par le gouvernement, quelques-unes appartiennent à des sociétés particulières, on porte au budget la somme due par convention chaque année à ces sociétés sur le produit des voies ferrées qui leur appartiennent respectivement, et cette somme est présumée monter à 1,647,300 fr.

Au contraire, il y a des lignes de voies de fer qui appartiennent au gouvernement, mais qui sont exploitées par des sociétés privées, et pour celles-là on inscrit au budget la somme que, d'après des conventions spéciales, le trésor doit payer à ces sociétés pour dépenses d'exercice, c'est-à-dire 192,000 fr.

Il n'est pas besoin de noter que ces deux dépenses ne peuvent se dire réelles, mais ne sont que des dépenses d'ordre étant, pour ainsi dire, représentées par les produits que les chemins de fer, que de telles dépenses concernent, donnent au trésor public.

D'égale nature sont les dépenses que l'administration doit faire au compte de tiers pour le transport des marchandises au delà des lignes exploitées par le gouvernement se montant à la somme de 1,000,000 fr., et en outre la dépense de 20,000 fr. pour remboursements à exécuter pour cause d'erreurs de taxation des marchandises.

Relativement aux chemins de fer trois dépenses de nature spéciale doivent encore être mentionnées, celle de 400,000 fr. prévue pour payer aux sociétés privées de chemins de fer ou de navigation la valeur des billets de libre passage pour les membres du parlement, qui ont le privilége de voyager gratis ; en second lieu, la dépense de 60,000 fr., destinée à payer les dépenses de la surveillance que le gouvernement veut exercer sur l'administration des chemins de fer privés, et finalement la dépense de 3,193,600 fr. fixée pour faire face à la promesse de garantie d'intérêt faite par le gouvernement à des sociétés particulières.

Puis vient encore, outre toutes les dépenses sus-mentionnées fixées au budget, la somme de 125,000 fr. pour dépenses casuelles non prévues.

Une autre branche des services ressortant au ministère des travaux publics, c'est le service des télégraphes.

Le réseau électro-télégraphique du royaume consiste actuellement en 11,039 kilomètres de lignes proprement dites, et 21,814 de développement de fil. On compte 318 bureaux à l'usage du gouvernement et des particuliers, répartis entre les chefs-lieux de province et d'arrondissement, 147 de communes; 6 bureaux succursales et 36 bureaux de chemins de fer.

Le personnel de la direction de manutention et du service des télégraphes, composé de 1351 individus, comporte une dépense annuelle de 2,650,730 fr. Les dépenses des services relatifs aux directions et aux stations télégraphiques, les frais imprévus, les rétributions extraordinaires, les indemnités de déplacement, le salaire des employés payés à la tâche sont calculés, dans le chapitre des récapitulations, à la somme totale de 480,651 fr.

Les dépenses du service matériel des lignes télégraphiques,

tant pour l'achat que pour la réparation des appareils, montent à la somme de 518,074 fr. Enfin, la somme de 279,000 fr. est affectée aux télégraphes pour le remboursement à faire aux États étrangers et aux sociétés de télégraphie privée, des sommes qui figurent à leur crédit dans les comptes réciproques des taxes des dépêches privées ; celle de 31,401 fr. à titre de remboursement aux stations télégraphiques du gouvernement pour les excédants reçus en dehors des taxes réglementaires, pour les dépenses des courriers express, les sommes dues à l'administration des postes pour le transport affranchi des dépêches, et pour les estafettes ; enfin, la somme de 21,000 fr. pour les dépenses accidentelles et imprévues, et pour les secours aux employés.

Il est bon de noter que les deux premières de ses trois dépenses ne sont que des dépenses « apparentes ; » car l'administration perçoit autant qu'elle débourse pour ces deux titres.

La dernière branche des services, qui, avons-nous dit, sont dirigés par le ministère des travaux publics, est le service des postes.

Le personnel de l'administration des postes dans les provinces, figure au budget pour la somme annuelle de . . . . 3,426,000 fr.

Le salaire des courriers, porteurs de lettres, garçons de service et portiers-concierges, entraîne une dépense de . . . . . 1,089,765 fr.

Ajoutons-y :

La rétribution des commis attachés aux premiers services, aux titulaires des services secondaires et aux distributeurs, montant à . . . . 919,511 fr.

Le service de la poste maritime, la paye des facteurs à pied dans les diverses com-

munes de l'État, les contrats passés avec les maîtres de poste pour le maintien et le bon ordre de leurs services respectifs. Cela avec les frais de voyage des courriers et estafettes, donne lieu à une dépense de. . .	3,608,076 fr.
Les frais de chancellerie dans les directions, ceux des différents services, le loyer des logements des directions des postes, les indemnités diverses aux caissiers des directions dans les villes principales du royaume, aux employés des services extraordinaires et spéciaux, les subventions au personnel de l'administration, montent à la somme de. .	1,148,898 fr.
Les frais d'entretien du matériel nécessaire au service des postes sont de.	183,593 fr.
Les dépenses du service postal maritime, ainsi que les subventions annuelles accordées à diverses sociétés pour le service des postes sur les mers qui entourent le royaume, les frais de la surveillance exercée par les commissaires du gouvernement sur ce même service, sont de	7,289,324 fr.
Ainsi, le service des postes, à part la dépense de l'administration centrale, donne lieu à une dépense totale de	17,663,167 fr.
Outre celles énoncées, d'autres sommes y sont encore affectées, mais ne doivent être regardées que comme des dépenses pour mémoire. Ainsi l'escompte de 3 p. 100 que fait l'administration aux revendeurs de timbres-poste sur le prix de la vente, escompte estimé à la somme de	80,000 fr.

Le remboursement aux administrations postales étrangères, pour règlement de comptes, est présumé de	380,000 fr.
La rétribution accordée aux capitaines de navires pour transporter par voie de mer les lettres et imprimés, est fixée à . .	10,000 fr.
Ce qui fait un total de	470,000 fr.
Et cette somme, réunie, pour régularité de compte, à la précédente, porte la dépense générale du service des postes à . .	18,135,167 fr.

Le budget passif extraordinaire du ministère des travaux publics, montant à la somme plus haut énoncée, est composé de : 7,762,551 fr. pour frais extraordinaires relatifs aux routes, aux ponts et aux eaux ; de 7,334,909 fr. pour construction de nouveaux ports, restauration de ports anciens, et pour construction ou amélioration de nouveaux phares ; de 12,455,800 fr. pour la construction des voies ferrées déjà décrétées ou l'étude de celles en projet ; de 30,000 fr. pour l'établissement de nouvelles lignes télégraphiques ; de 156,500 francs pour l'approvisionnement des matériels ; enfin, de 442,883 fr. à titre de frais communs aux divers services indiqués, et dans lesquelles figure pour 260,000 fr. la dépense des employés dits « en expectative ».

XXXIV.

Budget passif du ministère de la guerre.

Le ministère de la guerre a la direction de tout ce qui concerne l'armée.

Il a un budget passif ordinaire de.......		196,872,566 fr.
—	extraordinaire de...	53,131,313
	Total..................	250,003,879 fr.

Pour plus de clarté dans l'exposition sommaire des dépenses qui regardent ce ministère, nous distinguerons avant tout celles auxquelles donnent lieu les diverses branches d'administration qui dirigent les affaires de l'armée, de celles auxquelles donne lieu l'armée elle-même dans les parties qui la composent.

Dans l'administration, on comprend le ministère, le corps d'intendance militaire, les quartiers-maîtres, les subsistances militaires, la justice militaire.

Le ministère se compose d'un secrétariat général et de cinq directions générales, qui sont la direction générale des armes d'infanterie et de cavalerie, celle des armes spéciales, celle des levées, basse-force et matricule, celle des services administratifs, et celle enfin de la comptabilité. Tous ces bureaux comportent une dépense générale de 1,809,100 fr.

Les intendances militaires, les bureaux administratifs placés dans les chefs-lieux de département ou de division militaire, et dans quelques garnisons plus importantes chargées de divers services administratifs militaires et surtout du payement des dépenses et des fournitures des fonds nécessaires aux différents corps de troupes et de la comptabilité y relative, donnent lieu à la dépense générale de 1,373,120 fr. pour paye du nombreux personnel qui les compose et les divers émoluments qui leur sont accordés.

Le bureau du *quartier-maître*, chez lequel toute la comptabilité relative à l'armée est tenue et concentrée, formé de quatorze employés comptables de différent degré, cause une dépense annuelle de 32,500 fr.

Le service des subsistances militaires, fait par trois cent trente employés, directeurs, sous-directeurs et commis, coûte, pour traitements, dépenses de bureau, indemnités de transport et autres chose semblables, la somme annuelle de 516,800 fr.

L'administration de la justice militaire est formée du tribunal suprême de guerre, composé d'un président avec huit juges et d'un avocat avec quatre substituts et divers secrétaires et copistes; et des tribunaux militaires territoriaux.

Le seul tribunal suprême de guerre coûte au trésor public pour traitements, indemnités, dépenses de chancellerie, payes à des serviteurs la somme de. . . . . 86,415 fr.

Les tribunaux militaires territoriaux, pour traitements et indemnités, donnent lieu à la dépense de. 684,440

Auxquelles sommes en ajoutant encore celle de 63,000

fixée pour subvenir aux dépenses opportunes de justice, pour pourvoir à l'augmentation des copistes dont on pourrait provisoirement avoir besoin, il en résulte que l'administration de la justice militaire coûte dans le royaume italien la somme générale de. . . . 833,855

Viennent maintenant les dépenses nécessaires pour la formation et l'entretien de l'armée parmi lesquelles il y a d'abord la dépense requise pour l'enrôlement des soldats; c'est-à-dire pour indemnités aux médecins appelés à la visite, et pour première paye aux inscrits, dépense calculée généralement à la somme annuelle de 226,000 fr.

Parmi les différents corps dont se compose l'armée celui qui mérite d'être mentionné le premier, c'est le corps d'état-major, comme celui qui par la nature des sujets qui le con-

stituent peut être appelé le *cerveau de l'armée.* Il est composé de 215 officiers de différents grades et dirigé par un officier général.

La dépense à laquelle donne lieu ce personnel, auquel, par analogie, doit être ajouté celui qui est appliqué au bureau topographique est de 1,258,950 fr. pour traitements, indemnités, rations de fourrage, dépenses de chancellerie et autres semblables.

Le territoire de l'État, par rapport à l'armée, se trouve divisé en sept départements militaires dans lesquels ont leur siége sept *grands commandements.* Ce sont, 1° le grand commandement de Turin, ayant juridiction sur toutes les anciennes provinces, 2° de Milan, sur la Lombardie; 3° de Parme, sur le Parmésan et le Modénais ; 4° de Bologne pour les Romagnes et les Marches; 5° de Florence pour la Toscane et l'Ombrie; 6° de Naples, pour les provinces napolitaines; et 7° finalement le grand commandement de l'île de Sicile.

Ces grands départements se composent de divisions et sous-divisions, lesquelles sont encore divisées en commandements de circonscriptions et de forteresses.

L'île de Sardaigne forme une division et deux sous-divisions Ces départements, divisions et sous-divisions sont dirigés par un officier général et un nombre plus ou moins considérable d'autres officiers employés suivant leur importance. Les payes de ce personnel, les indemnités de représentation aux commandants de département, division et sous-division, les indemnités de chancellerie, de transfèrements, les dépenses de presse, le service religieux dans les forteresses et les garnisons, dans les établissements d'artillerie et autres instituts militaires dans les provinces méridionales; tout cela réuni forme au budget la charge générale de 4,000,000 fr. environ.

L'infanterie de l'armée italienne comprend 84 régiments

avec deux bataillons de dépôt en Sardaigne ayant une basse-force générale de 136,026 hommes en temps de paix, et 266,000 en temps de guerre avec 8,039 officiers supérieurs et inférieurs, et 48 officiers généraux.

En somme, l'infanterie comprend généralement, en temps de paix, 144,113 hommes et 783 chevaux.

Les payes en espèces de tout ce personnel militaire, y compris les indemnités de représentation aux officiers faisant partie du comité de l'arme d'infanterie, aux commandants de brigade, aux aides de camp, etc., etc., occasionnent une dépense totale de . . . . 46,234,099 fr.

Il faut ajouter à cette somme les fournitures en nature, savoir :

Dépenses de caserne	3,311,773
Pain	11,791,781
Vivres	9,433,425
Rations de fourrages aux officiers supérieurs	346,533

D'où il résulte que l'infanterie de l'armée italienne sur le pied de paix coûte la somme totale de . . . . 71,317,611 fr.

L'infanterie légère, c'est-à-dire les *bersaillers* ou tirailleurs, se compose de 42 bataillons ayant une basse-force totale en temps de paix de 18,221 hommes, et en temps de guerre de 29,645 avec 910 officiers supérieurs ou inférieurs.

En totalité, pour le temps de paix, 19,131 hommes avec 70 chevaux.

Le Trésor public paye en numéraire pour cette arme la somme générale de. . . . . 6,242,784 fr.

Et pour fournitures :

En nature, pain	1,579,537
— vivres.	1,263,630

Frais de caserne	147,007
Fourrages	31,215
Total.	9,564,173 fr.

La cavalerie de l'armée italienne se compose de 4 régiments appelés cavalerie de ligne ; de 20 régiments de cavalerie ordinaire et de 2 régiments de guides. Sa force totale est de 17,930 hommes de basse-force en temps de paix, avec 13,316 chevaux, et de 23,551 hommes en temps de guerre, avec 15,332 chevaux. Les officiers généraux sont au nombre de 17, y compris les membres du comité de l'arme de cavalerie.

Ainsi, en totalité, la cavalerie italienne est, en temps de paix, de 19,140 hommes, c'est-à-dire un dixième environ de la force de l'infanterie.

La dépense à laquelle donne lieu cette partie de l'armée est la suivante :

Pour rétributions en argent aux soldats et aux officiers	9,691,550 fr.
Pain et vivres.	2,797,907
Fourrages.	7,464,055
Casernement.	404,388
En tout.	20,357,900 fr.

L'artillerie se compose de 14 régiments, dont 1 d'ouvriers, 3 de place, 6 de campagne, 4 de pontonniers. Cette arme a un minimum, en temps de paix, de 18,042 hommes, et en temps de guerre de 29,845, avec 1,252 officiers supérieurs et inférieurs, et 15 officiers généraux, y compris les membres du comité d'artillerie, ceux de l'état-major de l'arme, les médecins, contrôleurs et autres.

Mieux encore que par le nombre des hommes, on pourra estimer la force de cette arme importante en remarquant que les six régiments de campagne présentent à eux seuls un ef-

fectif de 540 bouches à feu, c'est-à-dire presque 2 bouches à feu pour chaque millier d'hommes dans toute l'armée sur le pied de guerre.

Ajoutons à l'arme de l'artillerie un personnel de comptabilité composé de 380 employés de divers grades et traitements.

La dépense occasionnée par l'artillerie se divise ainsi :

Numéraire	9,941,225	fr.
Pain et vin	2,452,440	
Fourrages	2,943,443	
Casernement	462,350	
Total	15,799,498	fr.

Le génie militaire comprend 2 régiments, qui ont, sur le pied de paix, un effectif de 3,892 hommes au moins, y compris les vétérans de l'arme, et 6,200 sur le pied de guerre, avec 479 officiers supérieurs et inférieurs, et 9 officiers généraux, y compris les officiers attachés au comité et aux diverses directions du génie.

Près du comité du génie est, en outre, un personnel, non militaire, composé de 550 employés avec le grade et la paye de commissaires, sous-commissaires, adjudants et sous-adjudants du génie.

Le personnel militaire et civil attaché à l'arme du génie coûte les sommes suivantes :

Numéraire	3,495,426	fr.
Pain et vivres	531,925	
Fourrages	44,971	
Casernement	100,246	
Total	4,172,568	fr.

Le train de l'armée se compose de 3 régiments, de compagnies mobiles et d'une de dépôt, ayant chacun une force

générale, en temps de paix, de 2,512 hommes de basse force ou soldats, avec 154 officiers supérieurs et inférieurs. En temps de guerre, ce corps peut être porté à la force totale de 10,656 hommes.

La dépense du train de l'armée se décompose ainsi :

Fourniture en argent	1,488,300	fr.
Pain et vivres	348,574	
Fourrages.	1,211,950	
Casernement	59,510	
Total	3,028,334	fr.

Le corps d'administration militaire se compose d'un état-major et de 13 compagnies, sur le pied de paix, avec une force de 84 officiers et de 2671 hommes soldats, et de 17 compagnies en temps de guerre, avec 104 officiers et 4159 sous-officiers et soldats ; effectif qui peut être facilement augmenté. Ce corps coûte les sommes suivantes :

Numéraire	777,879	fr.
Vivres	85,592	
Fourrages.	723	
Casernement	45,597	
Total	909,791	fr.

Le corps des chasseurs francs compte un minimum de 40 officiers et 988 hommes, qui demandent, pour toutes leurs dépenses, une somme collective de 708,656 fr.

Le corps des carabiniers royaux, quoique plus spécialement chargé du service de la sécurité publique, fait partie de l'armée.

Ce corps éminent a actuellement un effectif de 512 officiers, dont 5 officiers généraux, et de 18,004 hommes.

Au budget figure la somme nécessaire à l'augmentation de ce corps, selon le décret royal de l'année passée, qui porte ses forces à un minimum de 534 officiers et de 19,363 hommes. Cette somme est de 20,039,955 fr.

Il faut encore ajouter à l'armée le corps de santé, composé 394 officiers, auquel est affectée la somme de 981,606 fr., et le corps des invalides et vétérans, dont la force nominale est de 225 officiers et 4,638 hommes, entraînant une dépense de 2,123,210 fr. Il faut noter aussi que ce corps compte de plus un nombre considérable d'officiers et soldats, en dehors des cadres réguliers dont les dépenses sont portées à la partie extraordinaire du budget.

Et puisque nous avons parlé du corps de santé, ajoutons que, outre la dépense fixée, il figure encore au budget pour 3,851,652 fr., somme affectée à l'entretien et au soin des malades.

Signalons enfin, comme partie de l'armée, le personnel de la maison militaire du roi, les gardes du corps, les gardes du palais. Elles forment en masse une force de 372 hommes et coûtent annuellement la somme de 657,130 fr.

Toutes les dépenses ci-dessus énoncées se rapportent à l'armée proprement dite. Il reste encore à examiner celles des corps ou des établissements qui peuvent être considérés comme des accessoires.

Signalons, dans cet ordre, les établissements d'éducation et d'instruction militaire, ceux de répression et ceux qui dépendent de l'arme de l'artillerie et du génie militaire, et de l'ordre militaire de Savoie.

Les établissements d'éducation et d'instruction militaire destinés à préparer et à fournir à l'armée italienne des éléments sérieux de vie, de force, de savoir et de discipline, sont l'académie militaire de Turin, les six colléges militaires de

Naples, Florence, Parme, Milan, Asti et de Sicile ; l'école de cavalerie de Pignerol, l'école d'infanterie de Modène, l'école normale d'infanterie d'Ivrea, le bataillon des enfants de troupe en Sicile, l'école de Maddaloni et celle de Racconigi. Tous ces établissements occasionnent une dépense annuelle de 3,081,045 fr.

Les établissements pénitentiaires, le traitements du corps des mousquetaires attaché aux lieux de reclusion militaire, l'entretien des prisonniers et les autrés services accessoires, coûtent une somme totale de 1,089,471 fr.

Les établissements relevant de l'artillerie, comme les fonderies et ateliers mécaniques, les poudrières, les laboratoires de pyrotechnie, les arsenaux de construction, les fabriques d'armes, sont portés au budget pour la somme annuelle de 8,763,000 fr.

Les établissements relevant du génie militaire, tels que les bibliothèques, les manutentions, les améliorations des fabriques militaires et les fortifications, coûtent au trésor la somme générale de 5,672,000 fr.

Enfin, l'ordre militaire de Savoie entraîne une dépense annuelle de 793,450 fr.

A la charge de cet ordre sont — les pensions viagères, accordées aux décorés de l'ordre qui appartiennent au service de la guerre, — les « sur-soldes » aux décorés de la médaille à la valeur militaire, — la dépense ou le prix de ces médailles — et les autres dépenses qui y sont relatives.

Restent à mentionner quelques dépenses d'une nature toute différente, mais d'une importance considérable : ce sont les rétributions accordées aux communes pour les prestations aux troupes, les indemnités aux chefs d'instruction des camps militaires, les frais de voyage et les missions, atteignant le chiffre total de 4,156,000 fr.

Les frais nécessités par les magasins généraux et les succursales de l'administration de la guerre, tels que le traitement du personnel administratif de la comptabilité, la paye des journaliers attachés aux magasins, les dépenses et les prévisions diverses sont de 668,470 fr.

La dépense pour la remonte des chevaux est de 2,600,000 fr.

La dépense pour l'approvisionnement et l'entretien des équipages des divers services est de 173,000 fr.

La dépense pour l'entretien des provisions de vivres dans les forts et lieux de réserve, l'approvisionnement d'eau pour les troupes, montent à 104,670 fr. Enfin, l'entretien du matériel des chariots, les campements, les caparaçonnements, atteignent la somme de 220,000 fr. Et cela fait en tout une dépense annuelle de 7,922,140 fr.

La dernière dépense inscrite au bubget ordinaire de la guerre est celle de 954,960 fr., concernant les dépots et l'achat des étalons, en vue de l'amélioration de la race chevaline; plus 500,000 fr. pour les dépenses fortuites et non prévues au budget.

Le budget passif extraordinaire de la guerre, lequel, avons-nous dit, est de 53,131,313 fr. comporte une dépense de 6,850,000 francs pour nouvelles constructions ou agrandissements des locaux militaires, casernes, places d'armes, fortifications, magasins à poudre, et autres; il comporte aussi un approvisionnement de matériel, comme lits pour les troupes, matériel de transport, campements, matériel d'approvisionnement des places fortes et matériel des hôpitaux, d'une dépense annuelle de 3,145,177 fr.

Aux deux sommes énoncées, on peut presque joindre en totalité celle de 3,000,000 fr., inscrite sous le titre de *dépenses diverses* pour le service de l'artillerie, et celle de 450,000 francs pour le service du génie militaire et l'état-major; car

ces deux dernières dépenses sont, pour la plus grande partie, destinées à réparer ou aménager les logements, ou à l'acquisition des matériaux pour le service des armes de l'artillerie et du génie.

La plus forte dépense inscrite au budget extraordinaire de la guerre est celle de 34,027,056 fr., pour sommes fournies en argent, pain, vivres, casernement, fourrages, frais de transport, service de santé pour les divers corps et troupes que l'on croit convenable de maintenir en dehors du cadre des troupes porté à la partie ordinaire du budget.

Ces corps sont les suivants :

1° 45,000 hommes de seconde catégorie, qui sont sous les armes avec 16 officiers supérieurs pour leur commandement;

2° 170 officiers et 2,879 hommes de la légion des chasseurs du Tibre, et autres ;

3° 22 bataillons de garde nationale mobile ;

4° Et enfin les 385 officiers et 5,332 hommes de basse force de la marine royale, des invalides et vétérans à Naples.

Outre ces dépenses et celle de 48,000 fr. pour mettre les divers corps de l'armée en mesure de faire face aux frais d'établissement des tables communes des officiers, dans les endroits où le veulent les circonstances, et de 2,100 fr. à titre d'associations spéciales, il faut encore signaler la somme de 1,250,000 fr. pour la paye d'attente et de disponibilité à environ 1,000 individus, officiers supérieurs, inférieurs et autres fonctionnaires ou employés de l'administration de la guerre ; la somme de 4,000,000 fr. affectée à l'armement de la garde nationale mobile, en vertu de la loi du 4 août 1861 ; et, enfin. la somme de 75,000 fr. pour achever les travaux nécessaires à la publication de la carte topographique du royaume d'Italie.

XXXV.

Budget passif du ministère des Grâce, Justice et Cultes.

Le ministère des Grâce, Justice et Cultes a un budget passif ordinaire de . . . . 30,234,297 fr.

Extraordinaire 1,478,046

Total. . . . . . 31,712,343 fr.

L'administration centrale de ce service public, ou le ministère proprement dit, coûte pour le personnel. . . 474,055 fr.

Et pour les dépenses d'office 80,000

L'administration de la justice civile et pénale, les rapports de l'État avec l'Église, l'état civil des citoyens sont les branches principales de service qui sont sous la haute direction de ce ministère.

Sont ainsi placés sous sa dépendance toutes les différentes magistratures de divers degrés et noms, qui composent l'ordre judiciaire, et les dépenses y nécessaires sont inscrites à son budget.

Bien qu'on ait peu fait jusqu'ici pour réaliser l'unification du système judiciaire du royaume d'Italie, et que partant le titre et la juridiction des divers magistrats ne soient pas uniformes, on peut toutefois les répartir en quatre classes: 1° Cours de cassation, Tribunaux de troisième instance; ces deux magistratures offrent entre elles de grandes différences, et représentent deux systèmes, mais elles doivent se placer au même rang, en tant que formant dans les limites du ter-

rain qu'elles occupent, le dernier degré de jugement que puise obtenir un débat; 2° Cours d'appel; 3° Tribunaux de « circondaire »; 4° Justices de canton.

Il y a en Italie quatre Cours de cassation et un Tribunal de troisième instance, dix-huit Cours d'appel outre les quatre sections, cent quarante-deux tribunaux de circondaire, et mille six cent quatre-vingt-douze justices de canton.

Toutes ces magistratures réunies aux tribunaux de commerce qui siégent dans les principales villes du royaume et à quelques tribunaux spéciaux encore existants, comme celui des droits indirects, à Naples, donnent lieu, pour le traitement du personnel à la dépense de. . . . . 20,938,811 fr.

Et pour les frais de service, de. 1,503,570

Total des frais annuels de la magistrature du royaume. . . . . 22,442,381 fr.

Dans ce chiffre sont compris les émoluments des avocats des pauvres, qui sont chargés devant les tribunaux du service de la clientèle gratuite.

Pour compléter les dépenses de l'administration de la justice, il faut mentionner la somme indiquée au budget en prévision des frais d'indemnité, de transport des membres de la cour d'assises et des jurés, et autres dépenses analogues de la justice pénale. Parmi ces frais divers se placent le remboursement aux consuls des dépenses faites pour les procédures entamées à l'étranger, et celles qui se présentent dans les jugements d'interdiction.

A tous ces titres on trouve appliquée la somme générale de 3,370,190 fr.

Les archives forment un chapitre des dépenses pour la somme de 327,108 fr.

La statistique judiciaire est portée au budget pour la somme de 12,000 fr.

Enfin, on inscrit 121,238 fr., pour faire face aux dépenses d'aménagement, de réparation d'édifices et aux autres besoins pareils relatifs à l'administration judiciaire; et 146,398 fr. pour frais de voyage ou de déplacement.

Toutes ces dépenses se rattachent proprement à la branche spéciale du service public qui consiste dans l'administration de la justice, lequel, peut-on dire, coûte ainsi dans l'ensemble la somme de 26,092,407 fr.

Restent à voir les dépenses qu'entraînent les autres services attribués au ministère de Grâce et justice, et tout d'abord celle des Cultes.

La dépense des cultes consistant en secours au clergé nécessiteux, secours aux églises privées de ressources, en augmentation de la portion congrue des curés, en prestations aux sociétés religieuses, en frais d'entretien de quelques églises, en secours à plusieurs universités israélites, comme à plusieurs associations de Vaudois, et enfin en dépenses faites à divers autres titres, monte à la somme générale de 2,244,725 fr.

Sous le titre de dépenses communes et diverses viennent ensuite au budget les dépenses de l'état civil, consistant dans l'impression et la transcription des registres destinés à la conservation de l'état civil, et autres semblables, pour la somme de 36,000 fr. Joignons-y les frais de l'impression du recueil des lois et des actes du gouvernement, confiée aux soins du ministère de grâce et justice, pour 500,000 fr.; — les frais de poste, 60,000 fr.; — et enfin 180,000 fr. d'éventuel.

Les dépenses extraordinaires du ministère de grâce et justice montant à la somme indiquée plus haut, se trouvent réparties de la façon suivante : 223,084 fr. pour frais des cultes, titre pour lequel le trésor se trouve ainsi dépenser entre l'or-

dinaire et l'extraordinaire la somme générale de 2,467,809 fr., — 250,645 fr. pour augmentation de traitement aux employés de l'ordre judiciaire envoyés ensuite dans des provinces où le traitement est moindre que celui qu'ils touchaient avant. Cette dépense, jointe à celles que nous avions déjà mentionnées pour les magistratures du royaume, donne un total de 22,693,032 fr. Enfin, 1,004,316 fr. pour traitement provisoire aux membres en expectative.

Du ministère de grâce et justice et cultes, dépend l'administration de la caisse ecclésiastique établie dans les anciennes provinces par la loi du 29 mai 1855, dans l'Ombrie, par décret du commissaire général comte Joachim Pepoli, le 11 décembre 1860, dans les Marches, par décret du commissaire général Valerio, le 3 janvier 1861, et dans les provinces napolitaines par décret du prince Eugène de Savoie-Carignan, lieutenant de S. M. en date du 17 février 1861.

XXXVI

Budget passif du ministère de l'agriculture, de l'industrie et du commerce.

Ce budget passif peut aussi se diviser en deux parties. Les dépenses ordinaires ont été prévues à la somme

de.	4,260,439 fr.
et les extraordinaires à.	3,703,443
Elles montent en tout à.	7,963,882 fr.

Les dépenses ordinaires de 1862, étaient calculées à 3,752,590 fr. Il y a donc une augmentation pour l'année courante de 507,849 fr., ou un huitième environ de la dépense. Par contre, les dépenses extraordinaires étaient en 1862 de

19,084,693 fr. Il y a ainsi une diminution de 15,341,250 fr.

Le parlement a fixé la partie ordinaire à 3,493,709 fr. et la partie extraordinaire à 4,483,873 fr.

Les dépenses ordinaires se divisent en cinq grandes parties, savoir : administration centrale, — agriculture, — industrie et commerce, — écoles, — dépenses diverses.

L'administration centrale comprend deux chapitres : celui du personnel du ministère, fixé à 283,700 fr., et présentant, par rapport au budget de 1862, une diminution de 34,214 fr. ; celui des dépenses d'office est fixé à 30,000 fr. Le parlement a approuvé ces deux articles pour une dépense générale de 313,700 fr.

L'agriculture comprend diverses branches de service, qui sont les eaux, les forêts, la chasse et la pêche, — les améliorations du sol napolitain, — l'organisation des rizières de Lucques, — la colonisation des îles de Lampedusa et de Linosa, — les améliorations et les secours accordés à l'agriculture ; — ce qui coûte en tout, d'après le chiffre proposé par le ministère, 1,279,119 fr., c'est-à-dire une augmentation de 230,354 fr. sur l'exercice précédent. Le parlement a approuvé cette dépense pour 953,212 fr.

Les améliorations, les subventions de l'agriculture proprement dites étaient calculées à 300,000 fr., qui furent supprimés par la chambre.

L'industrie et le commerce comprennent : les services des poids et mesures,—des Hôtels des monnaies,—du monnayage, — de la garantie des travaux d'or et d'argent, — les mines et les carrières, — les commissariats du gouvernement, — la redevance au municipe de Gênes pour la construction du chemin *Charles-Albert*, — les encouragements à l'industrie et au commerce ; — ce qui coûte en tout 1,485,487 fr., chiffre proposé par le ministère, avec une augmentation de

110,004 fr. sur le budget précédent. Il est à noter que les encouragements à l'industrie et au commerce étaient fixés à seulement 80,000 fr., avec une diminution de 20,000 fr. sur l'exercice de 1862. Cette dernière somme fut supprimée par la chambre.

La branche des *écoles* comprend diverses autres services spéciaux, tels que — les différents établissements d'instruction agricole et forestière,— les allocations fixes, — les écoles nautiques pour la marine marchande, — l'enseignement technique, — les secours aux institutions et aux écoles, — et le concours du gouvernement dans les frais d'entretien des instituts royaux d'encouragement de Naples et de Palerme. Le chiffre de dépenses accusé à cet égard au budget est de 753,129 f. avec une augmentation de 242,430 fr. sur celui fixé pour l'année 1862. Les chambres ont approuvé définitivement cette dépense, au chiffre de 636,954 fr. Il faut noter que les secours aux instituts et aux écoles, sont indiqués au chiffre de 30,000 fr., et que l'enseignement technique entraîne une dépense de 302,798 fr., avec une augmentation de 241,313 fr. sur l'exercice précédent.

Les *Dépenses diverses* enfin sont réparties entre les chapitres : législation agricole, industrielle et commerciale, et jetons de présence aux membres des commissions; publications de documents relatifs à l'agriculture, à l'industrie et au commerce ; statistique; imprimés divers; loyers et réparations de local; indemnités de changement aux employés,—et dépenses éventuelles. La dépense générale inscrite pour ces chapitres en 1862 était de 374,396 fr.; elle est au budget de 1863 de 413,825 fr., c'est-à-dire offre une augmentation de 39,428 fr. Le chiffre définitivement approuvé est de 295,003 fr.

Les dépenses extraordinaires se divisent en trois branches, savoir : agriculture, industrie et commerce, dépenses diverses.

Les dépenses extraordinaires de l'agriculture représentant les travaux du sol napolitain, l'assainissement des maremmes toscanes, l'assèchement du lac de Brentina, la répartition des biens domaniaux dans les provices méridionales, la publication du « Bulletin féodal » montent en tout, d'après le chiffre proposé par le gouvernement, à 3,438,146 fr. avec une diminution de 452,898 fr. sur l'exercice précédent. Le chiffre sanctionné par le parlement est de 3,250,087 fr.

Sous la rubrique *Industrie et Commerce* se trouvait la dépense de 30,000 fr. seulement pour le frappage de nouvelles médailles. Cette dépense a été supprimée par la chambre.

Enfin les *dépenses diverses* embrassent — de plus grandes assignations sous diverses dénominations, — les employés en disponibilité et en expectative, — le bâtiment de l'Institut d'encouragement à Naples, — et les dépenses du recensement de 1858. Pour ces branches de service on trouve inscrite au budget la dépense de 269,585 fr. avec une diminution de 55,426 fr. sur l'exercice précédent. Le parlement a approuvé cette dépense pour la somme de 233,785 fr. On doit en outre avertir que pour les chapitres qui sont clos ou qui ont été supprimés par le ministère sur le budget primitif, on obtient la notable économie, pour la partie ordinaire, de 85,332 fr., et, pour la partie extraordinaire, de 14,863,737 fr. Nous terminerons l'exposé des chiffres de ce ministère en rappelant à la mémoire du lecteur les chapitres qui représentent les frais de colonisation des îles Lampedusa et Linosa, pour la somme de 43,103 fr.

Un fait curieux se présente ici, fait de nature à intéresser grandement l'école des socialistes modernes. Nous réclamons surtout ici l'attention de MM. Proudhon, L. Blanc et de leurs illustres confrères, qui peuvent aller voir dans les îles de Lampedusa et de Linosa le socialisme vivant, car il avait

plu à Ferdinand de Bourbon d'être plutôt socialiste de fait, son éducation et son système étaient le positivisme.

Le gouvernement bourbonnien acquit de la famille Tommasi la propriété de l'île Lampedusa et décida qu'elle serait colonisée à l'instar de celle de Linosa. A cet effet, on transporta un millier de laboureurs et d'employés dans ces deux îles de la mer d'Afrique, en nommant un contrôleur, un chancelier, un député sanitaire, divers maîtres de métiers, le sacristain, le médecin, le pharmacien, la sage-femme, tous salariés par le gouvernement, et dépendant d'un commandant et gouverneur militaire, à son tour subordonné à un délégué royal investi de pleins pouvoirs. En 1851 on soumit le chef militaire à l'intendant de Girgenti pour la partie économique, et en 1853 on nomma à sa place une commission administrative. Beaucoup de promesses faites aux colons ne furent pas tenues par le gouvernement déchu; et la colonisation, entreprise par un personnel très-faible en nombre, manquant de forces productives, sur un sol peu favorable aux produits agricoles, avec des communications rares et difficiles avec le reste de l'État, échoua déplorablement.

Dans les dernières années, le gouvernement des Bourbons s'était appliqué à réformer le régime de ces colonies avec le même système socialiste, l'État devant être tout et faire tout; mais sa chute subite rejeta loin ce projet.

Le gouvernement italien étudie les moyens de rendre ces colonies plus fécondes et plus productives, en les arrachant au système exceptionnel où elles se trouvent. Et l'on a tout prêt un projet de loi (1).

(1) Voir le budget passif pour 1863, n° 9, et particulièrement la *Note préliminaire*, pages 8 et 9.

XXXVII.

Budget passif de la marine.

Le crédit total demandé par le ministère de la marine pour l'exercice 1863 monte à . . . . 97,767,278 fr.

Il était pour l'exercice 1862, de.	85,373,950
Pour l'exercice 1861, de..	57,340,434
Pour l'exercice 1860, de.	27,019,325

Ce dernier chiffre se trouve composé de crédits répartis entre les diverses provinces, de la façon suivante :

Pour les anciennes provinces.	13,104,125 fr.
Pour l'Émilie..	44,326
Pour la Toscane.	1,460,134
Pour Naples et la Sicile.	12,410,742

Par l'ensemble de ces chiffres, on voit que les dépenses de 1863 excèdent celles de 1862 de 14,50 p. 100; celles de 1861 de 70,50; et celles inscrites aux différents budgets des provinces italiennes pour 1860 de 146,02.

Suivant la proposition du ministère, le chiffre général ou budget pour 1863 se compose des

Dépenses ordinaires.	52,111,933 fr.
Dépenses extraordinaires.	45,655,345
Total déjà indiqué.	97,767,278 fr.

Par contre le crédit général à accorder au gouvernement, sur la proposition de la commission de la chambre des députés, monte à la somme totale de 74,673,905 fr. 59 c., c'est-à-

dire pour les dépenses ordinaires : à 41,863,860 fr., et pour les dépenses extraordinaires: à 32,810,045 fr.

La chambre a, en somme, approuvé le chiffre ordinaire de . . . . 46,827,000 fr.
Et extraordinaire de. 31,310,045

Total. . . . . 78,137,045 fr.

On a donc une économie, sur la somme demandée par le ministère, de 5,284,931 fr. pour les dépenses ordinaires, et de 14,345,300 fr. pour les dépenses extraordinaires. L'économie totale arrive ainsi à 19,630,231 fr. Le ministère a trouvé opportun d'examiner soigneusement le dernier budget de la marine impériale française, pour étudier les innovations à introduire d'après cette savante administration, et appliquer ainsi au budget du royaume d'Italie, autant que le permet la diversité de la discipline qui régit la comptabilité de l'État, la répartition des dépenses, la forme et les améliorations que l'administration de la marine française a jugées nécessaire pour mettre en harmonie les progrès de la science militaire maritime avec le développement actuel des forces navales.

Par suite de ces études, le *premier chapitre* que comprend la dépense *ordinaire* du budget se divise en cinq parties :

Administration centrale.	388,315 fr.
Marine militaire.	41,879,352
Marine marchande et corps de santé maritime.	1,056,144
Bagnes maritimes.	3,381,320
Services divers.	31,860
Frais éventuels.	80,000

Les chapitres particuliers formant le premier titre du budget se distinguent en trois sections ou branches de service, savoir : personnel, matériel et services divers.

La dépense du *personnel* du ministère monte à 317,315 fr., dans lesquels sont compris les salaires des employés adjoints aux secrétaireries du conseil d'amirauté et du conseil supérieur de santé militaire maritime, et autres dépenses semblables. Ce chiffre se trouve, par rapport à la totalité du budget, dans la proportion environ de 0 fr. 35 c. p. 100 francs.

Le service du personnel de la marine militaire entraîne une dépense de 20,427,680 fr., réparties en dix-huit chapitres. Dans cette somme sont comprises les allocations individuelles et toutes les dépenses inhérentes au personnel, telles que l'entretien, la paye, le casernement et les transports.

L'analyse numérique du personnel composant les divers corps de la marine royale donne les importants résultats suivants: Officiers généraux, 17; officiers supérieurs, 96; officiers subalternes, 901; officiers divers assimilés aux grades militaires, 483; sœurs de charité, 27; basse force, 20,117; gardiens et domestiques, 638; total général du personnel, 22,279. En 1835, l'Angleterre avait sous ses pavillons 26,041 hommes seulement, et la France à peine 16,628.

Le *personnel* de la marine militaire se divise selon les divers services dont il est chargé. Le conseil d'amirauté coûtait, comme en 1862, 76,600 fr.; dans l'appendice du budget figure un surplus de 11,000 fr., portant le tout à 87,600 fr. La commission du budget proposa une dépense seulement de 76,100 francs, avec une économie de 11,500 fr. La chambre approuva la dépense.

La commission de la chambre des députés remarquait dans son rapport que presque tous les ministères, depuis quelques années jusqu'aujourd'hui, non satisfaits du corps consultatif

naturel, le *conseil d'État*, sont entrés dans la voie peu économique de se créer des corps consultatifs, tels que les conseils de l'ordre militaire de Savoie, du contentieux diplomatique, de l'amirauté, de santé dépendant du ministère de l'intérieur, de santé militaire, de santé maritime, de l'instruction publique et des travaux publics. Joignez-y les comités d'infanterie, de cavalerie, d'artillerie, du génie militaire et des carabiniers.

Outre le conseil d'amirauté, parmi les chapitres des dépenses du service du personnel, on a ajouté :

1° Les commandants généraux des départements . . . . 180,445 fr.

2° Les officiers de vaisseaux et aspirants . 1,472,707.

3° Le corps du commissariat général de la marine 554,833

4° Le commandement des ports 490,555

5° Le corps du génie naval 192,400

6° Les élèves ingénieurs et machinistes entretenus à l'étrangers 15,000

A Londres, dans le célèbre atelier de machines *Maudslay son and Field*, nous avons quatre élèves machinistes envoyés aux frais du gouvernement pour se perfectionner dans leurs connaissances et apprendre les utiles procédés de la mécanique moderne. Dans le même but, huit autres se trouvent dans les ateliers de la société des *Forges et chantiers de la Méditerranée*, à Marseille.

7° Le conseil supérieur de santé militaire maritime . . . . 22,450 fr.

8° Le corps de santé militaire de la marine 442,000

La dépense de ce chapitre se divise en deux articles spéciaux. Le premier, relatif à la paye et autres allocations dues au personnel, se subdivise en payes proprement dites et en

indemnités pour les frais d'office; le second concerne les indemnités de route et les vacations.

9° Les journées de soins et le matériel des hôpitaux. 330,210 fr.

Le nombre des malades, d'après les statistiques officielles, se trouve en raison de 4,50 p. 100; la proportion est assez faible par rapport à la quantité, soit des armements, soit du personnel de basse force de la marine royale, montant à plus de 20,000 individus qui tous ont droit aux soins dans les hôpitaux de terre et de bord.

10° Le corps des machinistes et chauffeurs 1,005,950 fr.
11° Le corps royal des équipages 4,315,608
12° La section de « maistrance ». 535,213
13° Le corps d'infanterie royale de marine 1,616,000
14° Les distinctions honorifiques. 80,700
15° Les armements maritimes, qui au budget de 1862 étaient inscrits pour 1,512,712 francs, portés, en 1863, à 2,405,419
avec l'augmentation de 892,707 fr.

16° Pain et vivres pour les corps de la marine royale 6,744,000
17° Enfin le casernement, le corps de garde et l'éclairage . . . . 233,000 fr.

Le service du *matériel* exige la somme de 20,544,172 fr. Cette somme est destinée à l'achat du combustible, des armes, métaux, objets manufacturés et autres matières nécessaires pour le « radoubement, » l'entretien et la navigation, à l'approvisionnement des magasins, ainsi qu'aux frais de main-d'œuvre, aux travaux exécutés sur place et au loyer des logements.

Le chapitre des *bois divers* entraîne une dépense de 3,310,000 francs, somme proposée par le gouvernement. En 1862 elle n'était que de 2,910,000. On a ainsi une augmentation de 400,000 fr. Au budget français de 1860, on trouve inscrite, pour ce même article, une somme de 7,500,000 fr. et au budget de 1863 celle de 5,950,000 francs.

L'Angleterre, pour le même objet, dépensait, dans le budget 1860-61, 18,068,250 fr. en 1861-62, 23,500,000, et en 1862-63, 14,017,725. Cette diminution doit être attribuée à la question de savoir si dans la construction des bâtiments on doit de préférence employer le fer ou le bois. Le dépôt des bois dans les arsenaux d'Angleterre était, en 1859, d'un peu moins de 100,000 mètres cubes; celui de la France était au contraire plus que du double, c'est-à-dire de 226,000 mètres cubes, et ainsi suffisant à construire 15 vaisseaux de ligne, 15 frégates et 15 corvettes.

Le chapitre *chanvres*, *tissus*, *cuirs*, et autres objets manufacturés, proposé au chiffre de 2,090,000 fr., a été réduit par la commission à 1,500,000 fr. comme étant une dépense de *réserve* à laquelle on pouvait largement faire face dès que s'en présenterait l'occasion. Mais la chambre approuva le chiffre proposé par le ministère. Par la même raison, le chapitre des *machines*, *métaux*, *armes* et autres matières, proposé par le ministère, pour 1863, au chiffre de 7,900,000 fr., a été réduit par la commission à 4,000,000 fr. ; car tous les ans ne revient pas le besoin de faire provision d'armes et de ces divers objets. D'autre part, de telles dépenses doivent se classer parmi les extraordinaires. Cependant la chambre approuva le chiffre de 7,400,000 fr.

La dépense pour provision de charbon de terre, portée au budget à 4,000,000 de fr., est réduite par la commission à 3,000,000. Le rapporteur général Pescetto faisait observer que

la France, avec une marine à vapeur et des armements maritimes qui, pour la partie extraordinaire de l'exercice 1863, montent à 188 navires, avait établi pour la dépense du combustible, en 1860, 5,000,000 de francs, en 1862, 4,400,000 francs, et en 1863, 3,100,000 francs, et que si l'Italie, pour le même article, dépensait, en 1861, 1,117,000 fr., et en 1862, 2,000,000 de francs, 3,000,000 de francs devaient lui suffire pour 1863. La chambre cependant approuva cette dépense pour la somme de 4,000,000 de fr.

Le chapitre suivant de la *main-d'œuvre* est proposé au budget pour 3,400,000 fr. La commission proposa et la chambre adopta une économie de 200,000 de francs, facile à réaliser en congédiant les ouvriers peu capables, peu actifs et mal intentionnés, que nous a légués le gouvernement déchu.

Pour l'entretien des objets fabriqués de la marine militaire, on fixe la dépense à 470,000 fr., auxquels il faut joindre celle de 74,172 fr. pour le loyer des logements occupés par la marine royale.

Les *services divers* embrassent une dépense de 117,799 fr., et parmi ces services se trouvent : les tribunaux maritimes, — les frais de justice, — les écoles de marine, — le service scientifique,— les bibliothèques,— les frais d'impression,— les frais divers pour le génie militaire, — les affrétements, transports et missions, — et les allocations diverses.

Les tribunaux militaires maritimes coûtent 13,000 fr., et les dépenses de justice y relatives 17,140. Pour les écoles de marine, en 1862, on a dépensé 184,839 fr. Pour 1863, le gouvernement propose la somme de 207,159 fr.; la chambre l'a réduite à seulement 191,159 fr., et a opéré ainsi une économie de 16,000 fr.

Pour le service scientifique et les bibliothèques, la dépense est de 16,000 fr., peut-être insuffisante à pourvoir notre flotte

des cartes marines les plus récentes et les plus complétement correctes.

La dépense des *impressions* est inscrite au budget, comme en 1862, pour 42,500 fr. ; mais comme en cette année la dépense fut extraordinaire, ainsi que le furent les événements, la commission l'a réduite à seulement 35,000 fr. Mais la chambre adopta la proposition du ministère.

Les dépenses diverses du génie militaire, de 26,000 fr., ont été réduites par la chambre à 21,000 fr.

Le chapitre *affrétements, transports et missions*, fixé au budget de 1862 à 2,071,000 fr., a été réduit par le ministère à 1,075,000 fr. pour 1863; chiffre qui subit, dans les mains de la chambre, une nouvelle diminution de 500,000 fr., et resta ainsi à 575,000 fr.

A titre d'allocations figure un fonds de 44,490 fr., réduit par la chambre à 42,000 fr.

La troisième partie du budget de la marine comprend la marine marchande et le corps de santé maritime.

Le service de l'administration de la marine marchande pour 1862 a été porté au budget à 652,000 fr., et pour 1863 à 702,000 fr.; augmentation de 50,000 fr. La chambre a réduit ce chapitre à 578,000 fr.

Les dépenses de l'administration de la santé maritime sont calculées par le ministère à 446,600 fr., et par la chambre à 364,890 fr.

Les médailles et récompenses pour les actions généreuses, en ce qui concerne la marine marchande et le corps de santé, causent une dépense de 5,200 fr. Dans le service du matériel il faut signaler la dépense pour l'entretien des bâtiments nécessaires au corps de santé, portée à 75,000 fr., et les frais de logement pour la marine marchande et le corps de santé, portés à 33,054 fr. Parmi les services divers, on doit compter

les frais de justice pour la marine marchande, 12,860 fr., avec une augmentation de 1,000 fr. sur l'année précédente, et la dépense de 19,000 fr. pour le rapatriement des soldats de la marine et autres frais divers.

La quatrième partie du budget de la marine concerne les bagnes maritimes. La dépense calculée pour le personnel, proprement dit, s'élève à 1,511,400 fr. La dépense pour les gardiens et les forçats infirmes est de 94,972 fr. Suit la dépense du pain et vivres, de 1,446,549 fr., et celle de l'éclairage et des corps de garde, de 32,357 fr.

La dépense du matériel et les frais divers des bagnes sont de 80,000 fr. Celle de l'entretien des objets de fabrication à l'usage des prisons est de 200,000 fr.; celle des loyers de 16,050 fr. Le service du matériel des bagnes coûte donc en tout 296,050 fr., avec une diminution de 75,780 fr. sur l'exercice précédent. Les dépenses éventuelles et imprévues ont été calculées pour 1862 à 80,000 fr., et pour 1863 à 100,000 fr. La commission pourtant, après les éclaircissements obtenus sur l'usage de ce fonds, n'a proposé que la même somme que pour l'exercice précédent; proposition qui a été adoptée par la chambre.

Enfin, les *dépenses extraordinaires* se composent de divers autres chapitres : pour augmentation d'appointements, 18,265 fr.; —pour payes d'expectative ou de disponibilité, 130,000 fr.;—pour travaux extraordinaires, 231,780 francs; — pour constructions navales, 29,930,000 fr.; — et pour l'arsenal de la Spezia, 4,000,000 de fr. Total des dépenses extraordinaires, 33,310,045 francs. — Les dépenses extraordinaires faites dans ces deux dernières années pour approvisionnement des bâtiments, s'élevaient à environ 100 millions de fr.

Or, la flotte militaire italienne, au 1er mars 1863, se composait de 92 navires à hélices et à roues, dont plusieurs cui-

rassés, d'une force nominale de 32,210 chevaux avec 1,224 canons, et de 8 autres navires à voiles, avec 42 canons. En tout 100 navires et 1,266 canons (1).

XXXVIII.

Budget actif.

Après l'examen sommaire des charges publiques, il convient d'examiner les moyens par lesquels on y fait face.

Dans l'exposition du budget passif, nous avons dû, vu l'étendue de la matière, nous borner à des indications sommaires pour donner une idée de la nature de chaque dépense. Dans l'examen du budget actif, par la nature même du travail, il paraît au contraire nécessaire d'entrer dans de plus grands détails.

Les recettes ordinaires du royaume d'Italie pour l'année 1863 sont prévues par le gouvernement pour 546,529,134 fr.

La commission générale du budget près la chambre des députés a réduit cette somme à 405,673,680 fr.

Les recettes ordinaires ont été définitivement fixées par la chambre des députés à 519,284,271 fr.

Les sources qui amènent cette somme dans les caisses de l'État sont diverses et multiples. Les 105 chapitres que comprend le budget actif ordinaire du royaume d'Italie peuvent se grouper en cinq classes différentes, que nous déterminerons ainsi :

1° Droits réservés; 2° impôts; 3° droits perçus pour les services spéciaux rendus par l'État; 4° Revenus des propriétés de l'État; 5° revenus divers.

(1) Voir le rapport du député Pescetto, présenté à la Chambre des députés, dans la séance du 10 avril 1863. *Atti del Parlamento nazionale*, 1858, etc.

Il est vrai de dire, pour simplifier encore, que les revenus de l'État pourraient se réduire seulement à deux grandes classes : celle des impôts, et celle des payements des services spéciaux. Et en allant encore plus loin, on pourrait n'en faire qu'une sous le titre de *Rapport des services*. Car les impôts mêmes ne sont, ou du moins ne doivent être que l'équivalent d'un service public. Néanmoins, pour plus de facilité dans cette exposition, nous conserverons les cinq classes que nous venons d'indiquer.

Droits réservés.— Sous ce nom sont compris les services qui n'ont pas en eux-mêmes la nature des services publics, mais que l'État place au même rang, et dont il se réserve le monopole pour se créer des revenus. Ce sont, dans le royaume d'Italie, la vente du sel, du tabac, des poudres, et le service des postes.

Sels.—Les établissements salins du royaume sont au nombre de treize, situés dans l'île de Sardaigne, les Romagnes, les provinces napolitaines et siciliennes, dans la Toscane et le Parmesan. Plusieurs produisent le sel maritime, d'autres le sel minéral.

De ces salines, plusieurs appartiennent à des particuliers et sont exploitées par eux. Les autres sont au gouvernement et exploitées par lui, ou régulièrement, ou à ferme, ou au moyen de gérants intéressés. La production annuelle des salines dépendant du gouvernement peut s'estimer à 1,554,000 quintaux de sel en nature. Les salines particulières ont une production d'environ 900,000 quintaux.

La vente du sel rapporte au trésor national un revenu fixé sur le budget à 37,000,000 de fr.

Tabacs. — Les tabacs comptent dans le royaume d'Italie quinze manufactures, disséminées dans les diverses provinces, où elles occupent plus de treize mille individus.

A l'exception de la Sicile, où la culture du tabac et la libre disposition de ce produit sont abandonnées aux citoyens, les manufactures de cette sorte et la vente forment dans tout le reste de l'Italie un privilége du gouvernement. Quant à la culture, un même système égal n'a pas encore été adopté jusqu'ici.

Dans l'île de Sardaigne et dans quelques communes du Piémont, on trouve encore, comme usages anciens, la faculté de cultiver le tabac dans de certaines limites, et sous l'obéissance toutefois aux règlements spéciaux adoptés à cet égard.

La même faculté existait dans les Marches et l'Ombrie, et les provinces méridionales du royaume, où tous les ans le gouvernement doit déterminer le nombre des plants à cultiver sur chaque territoire, ainsi que les autres règles spéciales à suivre.

De plus, le produit obtenu par cette culture doit être cédé au gouvernement, moyennant le taux du prix préalablement déterminé selon la qualité des feuilles. En 1861, les feuilles ainsi achetées à la production nationale ont atteint 20,000 quintaux, représentant la somme de 1,600,000 fr.

L'administration fait ensuite venir de l'étranger les quantités de feuilles qu'elle juge nécessaires, et après les avoir manufacturées, les revend dans les bureaux de débit établis dans chaque commune selon les besoins de la vente.

Le produit brut du monopole du tabac est porté au budget pour 65,000,000 de fr.

Poudres. — La fabrication et la vente des poudres est aussi un monopole du gouvernement, qui rapporte au trésor la somme nette de 1,500,000 fr.

Comme accessoire des produits déjà signalés, il faut noter celui de 360,000 fr. indiqué au budget sous le nom de *produit de la ferme des gabelles, sels et tabacs.*

On a déjà indiquc que le gouvernement négocie ces sortes de produits au moyen de bureaux de « revente » établis dans chaque commune. Or, de ces bureaux de « revente, » plusieurs, d'un moindre revenu, sont accordés comme faveur et comme suppléments de pension à des militaires ou à d'autres petits pensionnés; les autres se donnent à ferme au plus offrant, et le prix de ces fermes produit la somme que nous venons d'énoncer. Il semble que cette somme pourra devenir bien plus forte, lorsque, ainsi qu'on a déjà commencé à le faire, la « ferme » sera la règle absolue de ces sortes de concessions.

Postes. — Le gouvernement se réserve encore un monopole, qui donne des revenus au trésor : celui des postes. Le service du transport des correspondances est en Italie ce qu'il est dans presque tous les pays d'Europe, exclusivement assumé par le gouvernement et considéré comme service public.

Relativement à ce service, il s'est fait un grand progrès par la promulgation de la loi du 3 mai 1862, mise en vigueur au début de 1863, laquelle, tout en uniformisant les postes de toutes les provinces du royaume par l'action du monopole gouvernemental, introduite là où elle manquait encore, comme en Toscane, a diminué pour presque toutes les autres provinces le prix du transport des lettres ainsi que de l'argent, et rendu indirectement obligatoire l'affranchissement des premières. Pour cet article figure un revenu de 14,560,000 fr., supérieur de 2,560,000 fr. à celui de 1862. L'abaissement de la taxe justifie jusqu'à un certain point cette augmentation. L'expérience dira si elle provient en effet de la réduction de cette première année, ou si elle n'est que le résultat du temps, qui apporte chaque jour un nouveau développement aux correspondances, facilitées par un tarif plus léger.

Impôts. — La seconde source d'où découlent les revenus publics que nous examinons, se compose des *impôts.* Ainsi que

dans la plupart des contrées européennes, les impôts en Italie peuvent se diviser en deux grandes classes : *impôts indirects* et *impôts directs*.

A la vérité, il serait difficile de donner une explication exacte et précise de ces deux dénominations; car tous les impôts, quels qu'ils soient, peuvent tour à tour être directs ou indirects, selon le point de vue où l'on se place, et fort défectueuses sont, en général, les définitions que l'on rencontre dans les écrits financiers. Cependant, pour insister sur ce que représente le budget dont nous nous occupons, nous dirons que sous ce mot d'impôts *indirects* sont comprises les taxes perçues seulement au sujet de quelque fait déterminé; et que par contre sont appelés *directs* celles que l'on lève sur chaque contribuable dans une mesure déterminée directement, explicitement, et nous dirons presque nominativement.

Les impôts de l'une et de l'autre classe sont variés et dotés de noms divers. En nous réservant de les passer tous en revue, nous signalerons d'abord parmi les impôts *indirects*, les douanes, les droits maritimes, les taxes sur la consommation, les taxes d'enregistrement et de timbre ; — parmi les *directs*, la contribution foncière, la taxe personnelle mobilière, la taxe des patentes, la taxe sur les voitures, sur les biens hypothécaires, la retenue des salaires et beaucoup d'autres.

Impôts indirects. Douanes. — Que la douane soit envisagée sous un double aspect, soit comme impôt et partant source de revenu, soit comme rouage économique, nous n'hésitons pas toutefois à la classer parmi tous les autres impôts; car en Italie, depuis longtemps déjà le principe du libre échange dans sa plus large acception est devenu un dogme de foi, et si en fait il n'est pas encore réalisé, cela tient à la routine et aux habitudes des intérêts opposés, qui cherchent autant qu'ils le peuvent, à retarder le mouvement. Du reste, si ce dogme

du libre échange trouve encore quelques incrédules, les douanes n'en sont pas moins, et ne tendent même plus qu'à être simplement un système d'impôt.

En fait, le tarif douanier aujourd'hui en vigueur dans tout le royaume, est celui qui régissait le royaume de Piémont le 28 juillet 1859, sous la haute sagesse du comte de Cavour. Ce tarif embrasse toutes les catégories de marchandises, avec des droits différents pour l'importation, et dont 3 seulement forment le tarif de l'exportation.

Le tarif a été quelque peu amélioré par les lois des 27 juin et 4 août 1861. La première a supprimé les droits différentiels d'entrée sur les vins, les spiritueux et les huiles, modifiant ainsi la VIIIe catégorie. La seconde, approuvant plusieurs décrets royaux, a donné des modifications nouvelles aux VIIIe, IXe, Xe et XIe catégories, relatives aux tissus de laine, de soie et de coton.

On aime à voir comment ces lois ont réduit les droits sur certains articles, de 80 0/0; et cela, par rapport à plusieurs des nouvelles provinces qui avaient un tarif protectionniste.

Il n'est pas dans notre cadre d'entrer ici dans un plus grand examen du tarif des douanes, non plus que d'aborder les questions si nombreuses qui peuvent s'agiter à propos de ce service. Quelle est notre opinion sur les douanes en général et par rapport aux conditions du royaume d'Italie, c'est ce que nous aurons lieu de déclarer dans une autre partie de ce travail. ci nous nous bornerons à constater que les revenus des douanes ont été, par le gouvernement et le parlement, calculés pour l'année courante, à 60,400,000 fr.

Pour avoir une idée de ce que représente ce chiffre relativement au pays, il faudrait établir quelle est la valeur approximative des marchandises sur lesquelles est établie la perception de cette somme; en d'autres termes, quel est le

mouvement d'importation et d'exportation annuellement constaté en Italie.

Par malheur, cette recherche n'est pas très-facile, et de plus, dans la situation actuelle du royaume, la faire d'une façon certaine n'est pas possible. Le royaume italien, qui vient à peine de briser les barrières qui séparaient ses diverses parties, divisées entre elles, et comme étrangères les unes aux autres, ne peut encore avoir une idée certaine de l'importance de son commerce. Il ne suffirait pas de faire l'addition des divers mouvements du commerce relevés dans les anciens États, parce qu'aujourd'hui leurs rapports entre eux et avec l'extérieur, grâce aux événements heureux qui ont constitué la nation, sont grandement modifiés, et ce calcul ne donnerait nullement l'idée du commerce italien. Et d'autre part un tel calcul présente force difficultés, par le manque de documents sur lesquels on pourrait le fonder sérieusement. Les études statistiques, — on doit le dire, si douloureux que cela soit,— n'ont guère été jusqu'ici cultivées en Italie.

Cependant, d'après le *mouvement commercial* des provinces de l'Italie septentrionale pour 1859, et l'*appendice* relatif à la Toscane et aux provinces continentales du midi, publiés récemment par les soins du ministère des finances, d'après aussi l'examen de quelques documents particuliers que nous avons pu avoir relativement aux provinces parmesanes, modénaises, et pontificales, nous ne croirons pas beaucoup nous tromper en avançant que pour l'année 1860 les importations se sont élevées en Italie à 680,000,000 millions, et les exportations à 700,000,000 de fr. On peut en conclure que le mouvement commercial pour cette année représente la somme générale de 1,350 millions, correspondant à une moyenne de 61 fr. 40 c. par habitant.

Assurément ce chiffre ne peut être pris comme l'expression

du commerce normal de l'Italie; car l'année à laquelle il se rapporte, par suite des événements qui se sont succédé, doit être regardée comme des plus anormales. Pourtant, si nous voulons tirer quelques inductions par rapport seulement au Piémont, qui dans la périodes quinquennale antérieure à 1860 eut un mouvement général de 700 millions, nous pouvons penser que d'ici peu d'années et dans des circonstances normales, l'Italie entière aura un mouvement commercial de près de 3 milliards. Nous croyons donc opportun de placer ici seulement quelques chiffres et remarques de détail.

Dans les provinces méridionales du royaume, le commerce d'exportation et d'importation se fait en très-grande partie avec la France et l'Angleterre, et chacun de ces pays peut être regardé comme entrant pour un tiers dans la valeur totale des marchandises importées et exportées. L'Autriche, la Hollande et la Russie ont aussi, mais dans de bien moindres proportions, leur part dans ce mouvement.

En 1860, la valeur des marchandises importées dans les provinces méridionales s'est élevée à la somme de près de 84 millions, dans lesquels la France et l'Angleterre doivent figurer pour 27 millions chacune. De la première provient presque la moitié des produits manufacturés et environ 1/6 de ceux nécessaires à l'industrie; la seconde, au contraire, envoie la plus grande partie de ces derniers produits.

Dans l'importation figurent en première ligne : les grains, au chiffre de 536,663 quintaux; les tissus de coton, 1,173,339 mètres carrés; le sucre, 87,000 quintaux; et le café, 18,000. On aime à voir que l'importation de ces dernières denrées a pris, depuis vingt ans, un accroissement de 150 p. 0/0, ce qui veut dire que le bien-être de nos populations a été en augmentant.

La valeur des marchandises exportées par les mêmes pro-

vinces est de 59 millions de francs pour 1859, de 52 pour 1860. Les événements de cette année suffisent à donner la raison de la différence en moins qui se remarque dans l'exportation.

La plus grande partie des produits exportés sont les produits naturels et non manufacturés. Les produits manufacturés figurent seulement pour un dixième dans le total de l'exportation.

Parmi les denrées exportées, viennent en premier lieu les huiles, principal produit de ces contrées. La valeur de cette exportation est égale, pour 1860, à la moitié de toutes les autres. On tient en fait qu'il se récolte annuellement dans les provinces méridionales du continent 800,000 quintaux d'huile, dont les 2/3 sont exportés; et encore faut-il noter que les taxes nombreuses qui pesaient sur les huiles, l'ignorance des méthodes à suivre pour la culture de l'olivier, la négligence dans la fabrication, en ont limité l'exportation. Devenue maintenant libre de toutes taxes, et grâce à plus de soins et de progrès dans la culture et la fabrication, la production et l'exportation se trouveront naturellement augmentées.

Après les huiles, viennent la soie, qui va prenant chaque jour une plus grande extension, puis les graines oléagineuses, les fruits et le corail.

Dans le commerce d'exportation de ces provinces, la France et l'Angleterre entrent pour les 3/10 de la valeur totale, l'Autriche pour 1/6; le reste se partage en petites fractions, entre différents pays.

Le Piémont, en 1859, a importé une valeur de 460,000,000 fr. de marchandises. Dans ce commerce figure en première ligne la France, dont il a tiré 115 millions de marchandises; et dans ce chiffre, 20 millions de boissons spiritueuses et distillées, 19 millions de soie, et 7 d'autres tissus divers.

Vient ensuite l'Angleterre, de laquelle le Piémont reçoit en

importation une valeur de 47,000,000, principalement en tissus de coton (10 millions), en fer (7 million), et en charbon de terre (5 millions).

De la Suisse proviennent 20 millions de marchandises, surtout des tissus de laine, de coton, et des fromages.

Avec l'Autriche, le Piémont a un commerce d'importation de 15 millions, principalement en céréales (7 millions), et en cocons pour une somme égale.

C'est du reste de la Russie, que le Piémont tire la plus grande partie des céréales. Et de fait, elle figure dans l'importation du Piémont pour une somme de 23 millions, presque complétement en céréales. — La Hollande y importe pour une valeur de 10 millions.

Enfin, les États-Unis d'Amérique importent une valeur de 25 millions, principalement en coton (17 millions) et en feuilles de tabac (8 millions).

Telles sont les provenances principales du commerce d'importation pour le Piémont.

Quant à l'exportation qui, pour cette province italienne, monte à un total de 293 millions pour l'année 1859, le pays en première ligne est encore la France, où on expédie pour 36 millions et plus de riz, et pour autant d'huiles.

En seconde ligne vient la Suisse, chez laquelle le Piémont exporte 35 millions, principalement représentés par la soie (13 millions), les céréales (près de 3 millions), et (2 millions) les métaux.

Avec l'Autriche, son exportation monte à 16 millions, surtout en huiles et en boissons (7 millions), tissus (3 millions), et bestiaux (1 million).

Enfin, avec l'Angleterre, son exportation est de 6 millions.

En résumant ces chiffres relatifs au Piémont, on peut dire

que son plus grand commerce est avec la France, la Suisse, l'Angleterre et l'Autriche, et que la plus grande partie de son exportation consiste en soie, en boissons, en huiles, en riz et en bestiaux.

Dans la Toscane, l'importation s'est élevée, pour 1859, au chiffre de 75 millions. Elle a pour 1860, une importation de 67 millions contre une exportation de 20 millions. En prenant 1860 comme plus près de l'actualité, nous remarquerons que dans l'importation figurent les denrées coloniales pour plus de 10 millions, le coton pour 16, les céréales pour 11, les boissons et les huiles pour 7, et dans l'exportation, plus de 3 millions de bois ouvragés, une somme égale en soies, 3 millions de merceries et de quincaillerie, près de 3 millions de corps gras, et enfin 1 million et demi de pierres, terres et minéraux.

Il n'a pas été possible d'avoir d'autres données plus générales sur le commerce italien, et nous devons nous borner à émettre le vœu que la statistique générale et précise marche et répande chez nous, ainsi que dans beaucoup de pays d'Europe, ses utiles lumières.

Ajoutons que, par la position géographique de l'Italie, la plus grande partie de ses importations et exportations doivent naturellement se faire par mer. Et de fait, en 1860, dans les quarante ports du royaume, sont entrés 72,000 bâtiments, d'une contenance générale de 4 millions et demi de tonneaux, et il en est sorti 70,000, d'une contenance générale de 4,700,000 tonneaux; dans ce mouvement, les bâtiments du pavillon national figurent pour les 6/7 du nombre total.

Revenons au chapitre des douanes, et remarquons avec plaisir que le chiffre porté au budget ne représente pas le revenu normal. Les conditions dans lesquelles se trouvent plusieurs provinces du royaume, sont trop exceptionnelles pour qu'on puisse le croire. Quand le système des gardes douanières sera

mis en activité dans toutes ses parties tel qu'il est réglé par la loi du 13 mai 1862; quand une surveillance exacte et un contrôle sûr régneront sur toutes les frontières, alors seulement nous verrons s'augmenter de plusieurs millions le revenu des douanes. Et lorsqu'ensuite toutes les provinces seront rentrées dans leur état normal, lorsque seront étouffés enfin les fléaux qui tourmentent plusieurs d'entre elles et en retardent le réveil, nous verrons ce revenu croître encore dans d'assez larges proportions ; car l'Italie possède tous les éléments d'une grande prospérité économique ; il n'est besoin que de supprimer les causes qui en entravent l'action.

Droits maritimes.—L'embarquement ou le débarquement des passagers sur les bâtiments de tout pavillon dans les divers points et côtes de l'État ; le droit d'ancrage, la halte dans les darses, le radoubement et les réparations; le prêt de machines, les pontons pour le logement et le dépôt du matériel; les visites et reconnaissances dans l'intérêt sanitaire, donnent lieu à certains droits prélevés au bénéfice du trésor national. Bien que l'ensemble de ces droits puisse d'une certaine façon passer pour la compensation des dépenses que fait le gouvernement pour le service de la marine marchande, ils constituent néanmoins, en réalité, un véritable impôt qui arrive indirectement à peser sur les personnes qui, pour elles-mêmes ou pour le commerce, se servent de la marine marchande.

Ces droits sont perçus par l'administration des douanes et sont calculés, pour l'année courante, à la somme de 2 millions.

Il y a encore un revenu pour le trésor dans la coutume d'enregistrer la somme payée par la chambre de commerce et par la commune d'Ancône, pour le privilége de port franc dont jouit cette ville ; revenu de 21,280 fr.

Taxes de consommation.— Une autre source d'impôts indi-

rects, qui, par sa nature, a beaucoup d'analogie avec l'impôt douanier, se compose des taxes, différentes de nom et d'espèce, qui, dans les diverses provinces du royaume, pèsent sur la consommation des boissons et denrées nécessaires à l'alimentation et à d'autres besoins journaliers de la vie.

A cet égard aussi, la condition dans laquelle se trouvent les diverses parties du royaume varie d'une manière étonnante et fort injuste.

A proprement parler, une taxe véritable et spéciale sur la consommation en faveur du trésor n'existe que dans les anciennes provinces du royaume, dans le Parmesan et dans une partie des provinces ex-pontificales.

Pour les autres, le gouvernement perçoit dans quelques-unes, à titre de taxe sur la consommation, une partie du produit des droits des communes sur cette consommation; dans d'autres, rien ne revient à ce titre au trésor.

Dans les anciennes provinces du royaume, on peut dire qu'il existe une double taxe sur la consommation, surtout celle des boissons, réglée par la loi du 4 janvier 1853.

Le premier titre de cette loi réorganise et modifie l'ancienne gabelle sur les viandes, les peaux, les cuirs, sur les bouteilles ou la vente du vin au détail, sur les eaux-de-vie et la fabrication de la bière, établie déjà par l'édit du 30 septembre 1814; exemptant de tout droit de cette nature les cuirs et les peaux, et réduisant la taxe sur les autres denrées à une redevance fixe dont les communes elles-mêmes sont reconnues débitrices. Le second titre de cette même loi crée une taxe analogue à la précédente, mais de fait fort distincte.

C'est un droit proportionnel imposé sur tous ceux qui débitent cafés, chocolats en boisson, et toute boisson fermentée ou préparée, non accusée dans le règlement cité ci-dessus, ainsi que les objets préparés avec du sucre, lesquels font essentiel-

lement partie du commerce des cafetiers et confiseurs. Ce droit n'est pas établi sur la consommation des matières taxées, mais a pour base la valeur locative, réelle ou supposée des locaux affectés à l'exercice de la vente des boissons indiquées, aussi bien que la valeur des meubles existant dans lesdits locaux, et nécessaires à ce débit; et l'on a, avec ces valeurs, une production déterminée du tarif exigé, qui varie selon l'importance numérique du centre de population où ce commerce est ouvert. Il faut aussi remarquer qu'outre la taxe indiquée, les commerçants qui n'y sont pas sujets doivent encore payer au surplus le cinquième de cette taxe quand ils joignent à leur débit un billard ou d'autres jeux, et un dixième encore, outre le cinquième, si le billard et quelque autre jeu se trouvent réunis.

L'établissement de ces taxes se fait au moyen de la déclaration, à laquelle sont tenus les commerçants, du montant de leur bail et de la valeur de leur mobilier; déclaration qui peut, si elle ne paraît pas suffisamment claire aux agents du gouvernement, être modifiée par eux-mêmes, sauf le droit pour les commerçants de réclamer et d'obtenir une expertise.

Outre les taxes dont il est question dans le premier et le second titre de cette loi, tous les commerçants qui les payent sont encore sujets à une autre taxe fixe, sous le titre de droit de permission, qui varie selon la nature du commerce dont il s'agit et suivant l'importance de la population du lieu où il s'exerce.

Comme on l'a dit, la réorganisation de l'ancienne gabelle n'excepte de la taxe que les cuirs et les peaux et modifie le système dans son application.

Avant la loi du 2 janvier 1853, cette taxe était recouvrée par baux affermés. Mais les vexations auxquelles étaient nécessairement sujets les contribuables amenèrent à bon droit leurs

réclamations, et tout ce qu'ils devaient accorder aux agents des gabelles pour se débarrasser de leur importunité, devenant inconciliable avec les garanties dont les lois de l'État entourent le domicile des citoyens, appelait hautement un changement de système.

La loi dont nous avons parlé substitua aux fermes le mode de répartition. On décida donc de répartir entre les communes de chaque province la redevance qui, sous le régime des anciennes dispositions, était convenue avec le « fermier, » sous la déduction toutefois du dixième pour cent, par rapport à la gabelle supprimée sur les cuirs et les peaux, et en ajoutant, quant à la ville de Turin, à la redevance payée pour la gabelle sur le vin et les eaux-de-vie, certains droits perçus jusque-là directement par le gouvernement.

Les communes devinrent débitrices envers l'État de la redevance établie et furent autorisées à la rembourser, soit en la répartissant au moyen de rôles ou d'échéances entre les commerçants débitant les matières taxées, soit en la percevant au moyen des droits d'entrée.

Cette redevance, après des diminutions reconnues nécessaires, et qui eurent lieu en 1854, 1857 et 1858, est encore fixée à la somme de 5,692,137 fr., laquelle, en y ajoutant celle de 623,442 fr., produit de la taxe des boissons établie par le second titre de la loi du 2 janvier 1853, atteint à l'heure qu'il est un total de 6,315,577 fr., représentant le concours des anciennes provinces dans le produit des taxes sur la consommation.

Les provinces de Parme ont eu une taxe spéciale sur les boissons, rendant seulement 42,000 fr.

Elle frappe la vente du vin au détail, et se perçoit ou par l'exercice d'un droit fixe, ou par convention. Des débitants, avec le droit fixe, doivent payer la taxe selon la quantité de vin

qu'ils introduisent dans le local de leur commerce, sous le délai de trois jours après l'entrée, et fournir une caution à cet égard.

Du reste, des pouvoirs très-larges sont accordés aux agents pour assurer la perception de la taxe. Ils examinent la maison dans laquelle on déclare vouloir ouvrir l'exercice du débit, et prescrivent, quand il en est besoin, les travaux nécessaires pour y empêcher la fraude. Ils assistent à l'entrée et au chargement du vin, comptent, examinent et estiment préventivement les vases destinés à le recevoir, et tout cela, naturellement, sous la réserve des peines encourues en cas de contravention.

Les débitants soumis à la convention sont cependant plus indépendants. Le droit à payer est fixé d'un commun accord, entre eux et le bureau des finances, ou, dans le cas de désaccord avec l'administration des finances, le payement doit se faire dans le mode et le délai fixés par la convention, et se trouve garanti par la caution demandée.

Afin d'asseoir plus sûrement la perception de cet impôt, et d'empêcher la fraude, on a établi diverses règles pour découvrir et punir les vendeurs clandestins de vin au détail, et l'on interdit tout transport de vin dans la ville sans autorisation accordée. Enfin des obligations et une surveillance spéciale l'administration pèsent sur les marchands de vin en gros.

En second lieu, la vente au détail des esprits ou de toute autre espèce de liqueurs est sujette aussi à une taxe.

La taxe est frappée au moyen d'une convention entre le vendeur et l'administration. Elle ne peut être moindre de 20 fr., ni supérieure à 300 fr. payables par trimestre et par avance, et moyennant caution.

Dans les provinces ex-pontificales, l'édit du 7 octobre 1854, établissait les droits des douanes sur l'entrée de quelques articles, et ceux de sortie sur plusieurs autres

par un impôt de consommation sur le vin, le vinaigre et la bière, tant de provenance étrangère que de provenance intérieure.

De ce tarif, qui était de 10 baïoques pour chaque baril de 170 livres, équivalant à 92 centimes par 8 litres, ont été déclarés exempts les esprits, les boissons distillées et les liqueurs, les objets de cette nature étant considérés comme implicitement tarifés avec le vin dont ils sont un produit.

Quant aux liquides de fabrication étrangère, ce tarif devait être appliqué proportionnellement au droit d'introduction.

Par rapport à ceux de provenance intérieure, le même décret, rendu en vue des circonstances contraires auxquelles est sujette la récolte du raisin, devait recevoir dans un temps indéterminé d'autres applications. L'impôt perçu était de 350,000 scudi, ou 862,000 francs, portés à la charge de toutes les communes de l'État, et répartis entre elles par le soin des délégations (autorités administratives des provinces), proportionnellement au cens et à la population respective de chacune, et payables directement aux caisses des administrations *camerali* (trésoriers de la Chambre).

L'établissement du droit sur le vin sous cette forme rencontrait de graves difficultés, qui en ont amené la suppression, pour les Romagnes, pendant le gouvernement provisoire, et pour les provinces de l'Ombrie, par un décret du commissaire royal en date du 26 octobre 1860. Dans les Marches elle est encore en vigueur, mais sa perception est fort lente.

Aux impôts déjà énumérés, joignons le tarif sur la consommation de la neige dans la ville de Naples, que le gouvernement fixe à 476,000 fr., et nous aurons tous les impôts spéciaux sur la consommation établis en Italie au profit du trésor. Mais disons que dans plusieurs des provinces, et même dans le Parmesan, où est en vigueur l'impôt spécial sur la consom-

mation, l'État s'arroge, à titre d'impôt sur la consommation, une partie du revenu des octrois municipaux.

A cet égard, il faut noter que les octrois existent dans le plus grand nombre des communes du royaume. Dans les provinces de Lombardie, des Romagnes, de Parme, de Modène, et dans toutes les provinces méridionales, il n'y a pas une commune exempte de cet impôt; dans les provinces des Marches et de l'Ombrie, le plus grand nombre y est soumis, c'est-à-dire dans les premières, 227 communes sur 285; dans la seconde, 152 sur 176. Dans les anciennes provinces seulement, et dans la Toscane, c'est le plus petit nombre des communes qui le paye.

Dans les anciennes provinces, sur 2,349 communes, 236 ont des octrois; dans la Toscane, 6 communes seulement sur 246; ce sont : Florence, Livourne, Lucques, Pise, Pistoie, Sienne.

Donc, dans le royaume d'Italie, qui compte 7,719 communes, il y en a 5,824 soumises aux octrois, et 2,435 qui en sont exemptes.

Le total de ces droits représente une somme de plus de 43 millions de francs, répartis comme il suit :

Anciennes provinces.	9,295,626 fr.
Lombardie.	8,832,534
Provinces napolitaines.	8,221,022
Romagnes, Parme et Modène (Émilie).	5,190,672
Sicile.	5,146,402
Toscane.	4,442,885
Marches et Ombrie.	2,389,752
Total.	43,516,894

Le revenu des octrois en Lombardie et dans l'Émilie entre pour la plus grande partie dans la caisse du gouvernement;

ainsi, dans la première, le gouvernement perçoit 7,146,222 fr., laissant aux communes 1,686,312 fr., et dans la seconde le trésor prend 3,036,407 fr., et leur abandonne 2,154,265 fr. Et les provinces de Parme qui payaient déjà, disions-nous, un impôt, léger il est vrai, sur la consommation, payent encore, comme comprises dans les provinces de l'Émilie, sous forme d'octroi, la somme de 104,583 fr.

Dans les anciennes provinces, dans celles du sud, ainsi que dans les Marches, l'Ombrie et la Toscane, les octrois tournent exclusivement au profit des communes.

En résumant les chiffres énoncés, qui représentent la perception du trésor sous forme de droit de consommation, on trouve un chiffre de 17,302,567 fr., que les divers points du royaume concourent à former dans la proportion suivante, relativement aux habitants :

Anciennes provinces. . .	1,44 par habitant.
Lombardie.	2,61
Parmesan.	0,36
Modénais.	0,89
Toscane.	0,00
Romagnes.	2,26
Marches.	0,51
Ombrie.	0,00
Naples (ville et villages).	0,76
Sicile.	0,00

Il faut remarquer que, dans le budget, figure à titre d'impôt de consommation une somme assez supérieure à celle précédemment indiquée par nous, à savoir la somme de 22,875,196 fr.

Mais dans la partie passive du budget, le gouvernement se charge de rembourser le droit de consommation dans les pro-

vinces toscanes (3,450,166 fr.), ainsi que du payement des frais relatifs à sa perception (992,078 fr.); et cela par suite d'un décret du 18 mars 1861 de l'ancien gouvernement provisoire toscan, qui, de fait, n'a jamais été abrogé. La somme précédemment citée de 22,875,196 francs doit donc être réduite de 4,442,243 fr., et descend à 18,432,951 fr., plus forte de 1,130.384 fr. que celle que nous avions établie pour la perception effective du gouvernement, à titre de taxe de consommation.

Il est juste de remarquer ici qu'antérieurement à la formation du royaume d'Italie, les divers États qui le composent payaient bien d'autres sommes à titre de taxe de consommation.

Outre les 3,450,166 fr., montant du droit de consommation en Toscane, toujours perçu par le trésor, et qui fut cédé aux communes, avons-nous dit, par un décret émané du gouvernement provisoire peu de jours avant le plébiscite de l'annexion, le trésor percevait dans les communes de Naples un droit sur les céréales, les farines, formant un revenu de 4,250,000 fr. Dans l'Ombrie et les Marches il y avait une taxe sur la mouture des grains, produisant environ 2,500,000 fr., et l'on retirait 850,000 fr. du tarif sur le vin, imposé aux communes des Romagnes et de l'Ombrie. Dans la Sicile le droit de mouture ne rapportait pas moins de 10 millions.

Tous ces impôts ont été, par diverses dispositions, supprimés, comme le fut pour le trésor et cédé aux communes de Parme et de Plaisance le revenu de 600,000 fr., que l'État percevait sur les octrois de ces villes.

Il y a donc près de 22 millions de revenus que les diverses provinces, venant à former un seul royaume, ont fait perdre, pour le seul article que nous examinons, au trésor national.

Ce serait peut-être le cas de donner quelque aperçu des divers règlements de tous ces droits de consommation ; mais

tout récemment a été présenté un projet de loi tendant à régulariser cette matière, de telle sorte que le trésor parvienne, dans toutes les provinces, à trouver des revenus proportionnels, à titre d'impôt sur la consommation, sans toutefois priver les communes des ressources que leur procurent ces impôts en vigueur

Dans le projet de loi présenté d'abord à l'examen de la chambre par le dernier ministre des finances, M. Sella, modifié et représenté par le ministre actuel Minghetti, il est question, en substance, de céder dans toutes les provinces de l'État les octrois aux communes, ou plutôt de leur donner la faculté d'établir à leur propre profit des droits de consommation sur tous les objets, ou même de surimposer, toutefois avec l'autorisation du gouvernement, les objets qui sont aujourd'hui imposés au bénéfice du trésor. Les communes pauvres seront ainsi en mesure désormais de supporter les dépenses auxquelles elles ne pouvaient faire face.

En faveur de l'État est ensuite établi un impôt sur la consommation du vin, du vinaigre, de l'eau-de-vie, de l'alcool, ainsi que sur la fabrication de la bière, des eaux gazeuses et des cuirs.

Pour l'application de cette taxe, les communes sont distinguées en « urbaines » et en « rurales »; les premières divisées en trois classes, les secondes en deux, selon l'importance du chiffre des habitants de chaque commune.

La différence des classes sert de base aux différences dans le chiffre de l'impôt, comme la distinction de commune urbaine et de rurale sert de base au mode différent dans la perception de ce même impôt.

Dans les communes urbaines, la perception se fait, pour la plupart d'entre elles, à l'entrée même des denrées sujettes à la taxe. Dans les communes rurales, elle se perçoit sur la vente

en détail du vin, vinaigre, eau-de-vie, alcool, liqueurs, et sur l'abattement des bestiaux. Les commerçants peuvent néanmoins prendre des abonnements vis-à-vis du gouvernement, et payer ainsi une somme déterminée pour se libérer de tous les désagréments qu'entraîne la perception du tarif.

La perception de l'impôt sur la fabrication de la bière ou sur les autres produits fabriqués dans l'intérieur de chaque commune a lieu au moment même de la fabrication.

De divers éléments, trop longs à énumérer ici, le ministère des finances espère tirer, grâce au tarif dont nous avons donné un aperçu, un revenu de 35,000,000 fr. Et cela pour la première année de l'application, avec l'espoir d'un plus large revenu pour l'avenir et en laissant encore aux communes une marge suffisante pour tirer des taxes de consommation un revenu considérable.

Nous souhaitons au trésor national la réalisation de ces prévisions. Et, nous réservant d'expliquer dans un autre endroit de ce travail nos idées sur les impôts de consommation, nous passons à l'examen d'une autre classe d'impôts indirects établis dans le royaume.

Droits d'enregistrement. — Sous le titre d'*enregistrement*, les impôts du royaume italien sont déjà unifiés; la législation, multiple à cet égard, des diverses provinces, a été refondue par la loi du 21 avril 1862.

Les droits d'*enregistrement* tirent leur origine d'une institution d'intérêt public, c'est-à-dire celle de l'inscription sur un registre public de la valeur et du prix de certains actes civils ou judiciaires. Peu à peu l'augmentation de garantie qui résulte de cette mesure en est venue à créer un revenu considérable pour le trésor, mais un véritable impôt à la charge des citoyens.

Actuellement, en Italie, la loi dont nous venons de parler

rend sujets au droit d'enregistrement les actes civils judiciaires et extrajudiciaires, et les transferts de biens après décès. Le droit se distingue en fixe et proportionnel; le droit fixe, qui varie de 1 à 100 fr., selon la nature des actes, pour tous les actes civils judiciaires et extrajudiciaires qui ne comportent ni obligation, ni libération, ni condamnation, ni allocation de sommes ou valeurs, ni transfert de propriété, d'usufruit, d'usage ou jouissance des biens meubles ou immeubles.

En retour, sont soumis au droit proportionnel tous les actes civils, judiciaires et extrajudiciaires, qui comportent obligation, libération, condamnation, allocation de sommes ou valeurs, ou un transfert quelconque de propriété, d'usufruit, d'usage ou jouissance de biens meubles ou immeubles, ou de tout autre droit royal, soit entre vifs, soit après décès. Ce droit proportionnel est déterminé en raison de la valeur de la chose qui fait l'objet de l'acte, et varie de 0,25 à 10 fr. pour 100 fr.

Nous distinguerons, entre les actes soumis au droit proportionnel, les transferts de biens par suite de décès, ou les droits de succession. La proportion du droit augmente avec l'affaiblissement du degré de parenté entre celui qui meurt et celui qui hérite; si bien que dans les successions entre les descendants et ascendants, le droit est seulement de 0 fr. 50 pour 100 fr., dans celles entre époux de 2 p. 100, entre frères et sœurs ou oncle et neveu de 5 p. 100, et enfin entre étrangers de 10 p. 100.

Ce serait assurément chose assez difficile que vouloir démontrer la raison de toutes ces distinctions et de beaucoup d'autres établies par la loi, comme il serait peut-être difficile de prouver la raison et la justice du droit lui-même; mais ce n'est pas ici le lieu de ces observations. Nous nous bornerons à ajouter que la loi du 21 avril 1862 a apporté à cet égard, dans les anciennes provinces où existaient ces droits,

de très-sages modifications, et principalement la réduction de 1 à 1/2 p. 100 du droit de succession entre ascendants et descendants, et la déduction des dettes de la valeur héréditaire, qui auparavant n'était pas autorisée.

Ce qu'il y a de plus important à signaler pour nous, c'est que, pour les droits d'enregistrement sur les contrats, on compte un revenu de ....fr. 31,000,000

Pour l'enregistrement des actes judiciaires... 2,200,000

et pour le droit de succession 12,000,000

Ainsi, en tout, le droit d'enregistrement donnerait un revenu de...................... 45,200,000

Droits de timbre. — Le droit de timbre est analogue au droit d'enregistrement, et se trouve aussi régi en Italie par des dispositions uniformes contenues dans la loi du 21 août 1862. Le droit de timbre atteint le papier destiné aux actes publics et une série déterminée des écrits privés.

Comme le droit d'enregistrement, le droit de timbre est double, c'est-à-dire fixe et proportionnel.

Le droit proportionnel porte sur les lettres de change, les billets à ordre, les mandats en marchandises, et autres effets de commerce tirés dans l'État ou même tirés à l'étranger, mais négociés ou payables dans l'État.

Le droit fixe porte sur tous les autres actes ou écrits, sujets au droit de timbre.

Double aussi est le mode d'application du tarif. Il s'applique, soit en rendant obligatoire, pour des actes déterminés, l'usage du papier-filigrane préparé et vendu par les soins du gouvernement, soit en forçant à présenter au timbre les papiers et actes non faits sur papier timbré, et ceux qui, sans qu'il soit prescrit de les faire sur papier timbré, ont besoin du timbre pour être valables en jugement ou autrement. Pour ce droit ou

pour la vente du papier timbré et pour le timbre extraordinaire des actes divers qui y sont soumis, on marque au budget la recette présumée de 23,470,000 fr.

Le revenu du papier des cartes à jouer est analogue au produit du timbre; le gouvernement en fait la base d'un impôt calculé seulement à la faible somme de 300,000 fr.

Droits hypothécaires. — Un autre impôt qui porte sur plusieurs des actes civils est le droit hypothécaire, réglé pour tout l'État par les dispositions uniformes de la loi du 6 mai 1862.

C'est un impôt établi sur les inscriptions, annotations, transcriptions, et tout autre changement à faire sur les registres publics des hypothèques. Cet impôt se distingue aussi en impôt proportionnel et en impôt fixe. Le premier s'applique aux inscriptions et présentations d'hypothèques, pour une somme déterminée, à raison de 30 centimes par 100 francs des sommes inscrites, et aux renouvellements, subtitutions et subrogations hypothécaires à raison de 15 centimes par chaque 100 francs sur la somme à laquelle s'applique le renouvellement ou le transfert.

L'impôt fixe est de 2 francs pour les inscriptions et annotations, pour les abandons ou cessions de priorité, etc., de 3 pour les transcriptions d'actes et contrats comportant mutation de propriété immobilière. Cet impôt figure au budget de l'année pour la somme de 2,400,000 fr.

Droits de mainmorte. — Pour tenir lieu des droits de registre et de timbre, ou des impôts sur les actes civils en ce qui regarde les corps moraux, qui, à raison de fort rares changements dans les biens qu'ils possèdent, ne payent, pour ainsi dire, jamais de ces droits, on a établi, par la loi du 21 avril 1862, pour tout le royaume, le droit dit de *mainmorte*. A ce droit sont soumises les provinces, communes, institutions de charité, les fabriques et autres administrations des églises,

les bénéfices ecclésiastiques, les chapelles laïques, les maisons religieuses, les séminaires, les confréries, les associations d'arts et métiers, les instituts religieux de tout culte, et tous les autres établissements et corps moraux.

Sont seulement exemptes de cet impôt les sociétés commerciales et industrielles de crédit ou d'assurance, de quelque forme que ce soit, qui sont sujettes à d'autres droits dont nous parlerons, et les asiles pour l'enfance.

L'impôt est établi sur la rente de tous les biens, meubles ou immeubles, appartenant aux corps ci-dessus indiqués qui sont, de la nature de ceux qui sont sujets au droit d'enregistrement.

La rente imposable en ce qui regarde les immeubles est déterminée par leur bail, réel ou présumé, déduit toutefois l'impôt foncier, et fixée à 30 p. 100 s'il s'agit de manufactures, à 15 p. 100 s'il s'agit d'autres bâtiments, et à 4 p. 100 s'il s'agit de biens ruraux avec annexe de bâtiments où il faut tenir compte des réparations nécessaires.

Quant aux établissements de bienfaisance existant dans l'État et placés sous la surveillance de l'autorité gouvernementale ou administrative, l'impôt est réduit à 0 fr. 50 par 100 francs de rente.

Cet impôt est évalué pour l'année courante à 5,000,000 fr. Il faut pourtant remarquer combien ce chiffre peut être facilement dépassé; car bien que les 5 millions aient été supputés en doublant le chiffre que payait la moitié du royaume, ou l'Italie septentrionale, il est incontestable que l'autre moitié, qui aujourd'hui concourt à cet impôt, c'est-à-dire la Toscane et les provinces méridionales, possède, surtout cette dernière, beaucoup de mainmortes.

Impôts sur les sociétés commerciales et industrielles. — Les sociétés commerciales et industrielles qui sont exempts des droits précédents, ont un impôt qui leur est spécial. Cet impôt

existait déjà dans les anciennes provinces du royaume et la loi du 21 avril 1862 l'a renouvelé et étendu à tout l'État.

L'impôt est établi sur les opérations d'association et sur les capitaux des sociétés anonymes et en commandite par action, tant étrangères que nationales.

Les opérations d'assurance faites dans l'État par des sociétés de toute espèce, étrangère ou nationale, payent l'impôt comme il suit :

1° A. 0,25 par 1000 fr., une fois seulement sur la somme assurée, si le prix n'excède pas 1 p. 100 de la même somme;

B. 0,50 p. 1000 si le prix n'excède pas 1 ½ p. 100 ;

C. 0,75 p. 1000 si le prix n'excède pas 2 p. 100;

D. fr. 1 p. 1000 si le prix dépasse 2 p. 100.

Pour l'assurance maritime à prix fixe et pour les assurances mutuelles dans lesquelles le prix est déclaré,

E. 0,75 p. 1000 de la somme garantie par les assurances maritimes mutuelles dans lesquelles le prix n'est pas déclaré.

2° 0,20 p. 1000 de la valeur garantie par les assurances de marchandises voyageant sur les fleuves, sur les lacs et par terre.

3° 0,25 p. 100 sur chaque versement à mesure qu'il est fait par les assurances sur la vie de toute espèce, soit à prix fixé, soit mutuelles.

4° 0,05 par an sur chaque 1000 francs de la somme garantie par les assurances contre les risques d'incendie ou de mortalité des bestiaux, et toute assurance de capitaux.

6° 0,10 par an sur chaque 1000 francs de la somme garantie par les assurances contre les risques de la grêle et toute assurances de revenus.

Enfin toutes les autres sociétés anonymes et en commandite par actions nominatives ou au porteur, qu'elles soient sociétés nationales ou sociétés étrangères, sont indistinctement sou-

mises à l'impôt annuel de 50 cent. par 1000 francs du capital nominal représenté par les actions émises, sans aucune différence, que le prix des actions ait été ou non payé intégralement.

A défaut de capital nominal, l'impôt est calculé sur le capital réel.

Le produit de cet impôt est porté préventivement pour l'année courante à la somme de 1,300,000 fr.

Droit sur les prix de transport des chemins de fer.—Un autre impôt indirect aujourd'hui en vigueur et récemment établi dans le royaume d'Italie est celui de 10 p. 100 sur les prix de transport à grande vitesse dans les chemins de fer. Nous ne savons pour quelle raison nous voyons cet impôt porté au budget sous la dénomination de *Recettes diverses*, à la suite du produit des voies ferrées. Pour appeler toujours les choses par leur nom et les mettre chacune en leur lieu, nous plaçons le produit de cet impôt (qui est réellement tel de nom comme de fait) parmi les impôts indirects, en indiquant qu'il est calculé à la somme de 3,500,000 fr.

Impôt de l'enseignement public. — Sous ce nom viennent les divers impôts que payent ceux qui fréquentent les universités et aspirent aux grades académiques. Nous ne croyons pas nécessaire d'entrer dans un examen détaillé de cet impôt. Il est prévu pour la somme de 889,897 fr. Nous préférons remarquer qu'une nouvelle loi a paru quand le budget était déjà dressé, la loi du 31 juillet 1862, qui a grandement modifié la matière de cet impôt. Aussi ne peut-on dire quel sera le produit véritable et normal de l'article dont nous parlons.

Garantie et essai des travaux d'or et d'argent.—Voici un service que le gouvernement élève au rang d'un service public, croyant nécessaire d'intervenir pour reconnaître le titre des marchandises d'or et d'argent qui se vendent, et empêcher les

fraudes. Ce n'est pas ici le lieu de discuter l'opportunité de cette intervention, que nous voyons manquer dans quelques provinces de l'Italie même, comme en Toscane; nous dirons seulement que cette intervention du gouvernement rapporte dans toutes les autres provinces du royaume une somme de 370,400 fr.

Après tout ce que nous avons examiné de général pour tout ce qui concerne l'État, il faut passer maintenant à une série moins importante de taxes, spéciales à plusieurs des provinces du royaume.

Nous les indiquerons toutes sommairement pour être, autant que possible, précis dans l'énonciation du montant des revenus publics.

Impôts sur les signes distinctifs de l'industrie. — Cet impôt est établi par la loi du 18 mars 1859 dans les anciennes provinces et n'existe que chez elles. Il donne lieu à un revenu annuel de 100 fr.

Impôt des bois en Lombardie. — C'est un impôt établi sur la taille des bois dans ces provinces par la loi du 28 septembre 1811. Il donne un revenu présumé de 60,000 fr.

Impôt sur les dépôts judiciaires et pupillaires en Lombardie. —Cet impôt est aussi spécial à cette province, où il a été établi par la loi du 27 janvier 1840. Il est évalué annuellement à 12,000 fr.

Permis pour les hôteliers. — C'est un impôt spécial qui, dans les provinces des Romagnes, est payé par les aubergistes pour obtenir l'exercice de leur commerce. Il semble avoir le caractère d'une taxe de police, et est porté au budget pour 20,000 fr.

Impôt sur les biens du clergé. — C'est un impôt spécial de 26 baïoques par 100 écus d'évaluation cadastrale sur les biens du clergé dans les Marches et l'Ombrie. Il est porté au budget pour 200,000 fr.

Cet impôt toutefois paraît destiné à disparaître dès que sera égalisée dans les Marches et l'Ombrie la condition de tous les biens par rapport à l'impôt foncier, et après l'introduction déjà commencée dans ces provinces de l'impôt de mainmorte.

Impôt sur les billards. — Il existe en Toscane, et est estimé d'un revenu de 8,800 fr.

Impôt sur les loteries. — Cet impôt spécial existe dans les provinces des Romagnes, de Modène et de Parme, et consiste en un droit perçu par le gouvernement sur les loteries particulières. Il ne doit pas être confondu avec le *Lotto*, ayant des résultats tout à fait opposés. Elle a en définitive pour effet de rendre moins fréquentes les loteries. Le « Lotto » est une loterie organisée par le gouvernement, dont le revenu est de 70,000 fr.

Impôt d'admission à la noblesse et au droit de cité.— C'est un impôt existant dans les provinces de Toscane, et rapportant la faible somme de 640 fr. Par analogie, on pourrait lui joindre, et n'en former qu'un seul article, l'impôt sur les diverses concessions faites par le gouvernement, estimé à 80,000 fr.

Nous avons encore une classe de revenus bien peu importants, qui se perçoivent sous divers titres dans toutes les provinces du royaume, mais qui peut-être pourraient mieux être réunis à plusieurs des articles de revenus déjà examinés.

Sous le titre *Passe-ports et légalisation d'actes à l'étranger* nous trouvons inscrit un revenu de 300,000 fr.

C'est une sorte d'impôt de timbre, qui serait fort bien, comme l'observe la commission de la chambre, susceptible d'être joint au chapitre de l'impôt du timbre.

Les *permis de chasse* et le *port d'armes* forment aussi une branche de revenus, fixés à 800,000 fr.

Des revenus proviennent encore des *transmissions et significations d'actes à l'étranger*, que le gouvernement exécute au moyen de ses agents, percevant pour ce un droit spécial. Ce chapitre est calculé à 12,000 fr.

Pour les *droits sanitaires*, le trésor réclame la somme annuelle de 100,000 fr.

Et pour les *privilèges industriels*, que le gouvernement conserve à ceux qui se trouvent dans les conditions voulues par les lois, la somme présumée est de 40,000 fr.

Enfin, il y a un impôt de 10 p. 100 sur les *frais de matériel*, impôt tout particulier à la Sicile, mais dont il ne nous a pas été donné de connaître d'une façon certaine la nature et le caractère. Il est calculé à la somme de 38,230 francs.

Tels sont les divers articles de revenu que nous croyons pouvoir comprendre sous le nom d'impôts indirects, en entendant cette dénomination dans le sens que lui attribue l'administration italienne.

IMPÔTS DIRECTS.

Passons maintenant à l'examen de la troisième des six grandes classes auxquelles nous avons rapporté tous les revenus de l'État, cest-à-dire aux impôts directs.

Bien que toute richesse, de quelque source qu'elle provienne et quel qu'en soit le mobile, ait toujours une nature identique, et qu'en réalité la richesse qui circule ne diffère pas de la richesse qui reste immobile, et que tout soit, au fond, sujet à un continuel mouvement, néanmoins, en regardant pour l'impôt les faits, les moyens par lesquels la richesse peut se manifester, on est dans l'usage de la distinguer en mobilière et en immobilière, et il y a, par conséquent, des taxes directes sur la richesse immobilière, et des taxes directes sur la richesse

mobilière. Pour plus de simplification et de clarté, nous suivrons cette distinction, en examinant tout d'abord les impôts sur la richesse immobilière ou foncière.

IMPÔT FONCIER.

L'impôt foncier en Italie, comme dans presque tous les pays d'Europe, a pour base le cadastre. Mais cette assertion, pour l'Italie, ne veut pas dire que les impôts fonciers aient une seule base identique dans toutes les provinces du royaume et qu'ils soient de tous côtés également proportionnés. C'est la conséquence des longues divisions de la Péninsule pendant des siècles si le cadastre d'une province a été, selon les époques, dressé d'après des systèmes différents ou tout à fait dissemblables de celui d'une autre. Les chiffres des divers cadastres sont loin de représenter pour le tout une même valeur réelle. Il est aussi des provinces où des différences existent de commune à commune. L'établissement si varié de la propriété territoriale en Italie, de même que l'état plus ou moins civil de ses populations, ne pouvait pas ne point exercer une grande influence sur les systèmes de culture, et partant sur le revenu foncier. Et de fait, dans les diverses provinces du royaume, on voit en usage tous les divers systèmes connus pour tirer parti du sol. Le système forestier, agricole, la culture directe, l'affermement à bail, la colonisation partielle, embrassent des zones plus ou moins vastes, selon la nature du climat, la qualité des terrains et des produits que réclament les habitudes des populations. Dans les zones du territoire placé souvent sous le même climat, dans des conditions identiques de superficie, de position géologique, de topographie, le revenu foncier se montre parfois dans des proportions complétement contraires.

Ce n'est pas pourtant seulement la diversité du système suivi dans l'établissement des différents cadastres, qui a produit les différences qu'on y observe, et il faut tenir grand compte des conditions diverses dans lesquelles se trouve la propriété foncière.

Dans les anciennes provinces du royaume, on ne rencontre pas moins de cinq législations pour l'impôt foncier, établies sur des principes et des bases divers. Elles concernent les provinces de Piémont, l'ancien duché d'Aoste, les provinces de Novare, Pallanza, Vigevano, Tortona, Voghera, Alexandrie et Lomellina, quelques provinces de la Ligurie, et la Sardaigne.

Dans les provinces de l'ancien Piémont, une sorte d'enregistrement plus ou moins régulier fut d'abord décrété par les lettres patentes des 27 septembre 1661 et 26 août 1675, qui ordonnèrent le mesurage de tous les biens, les distinguant en champs, prés, vignes, bois, prairies et montagnes; et chacun d'eux en trois degrés différents de valeur.

Mais cette opération, ne s'étant pas exécutée avec une suffisante uniformité d'action, donna lieu à de nombreuses réclamations, qui firent bientôt autoriser la majorité des communes à revoir l'évaluation faite des biens. Ces révisions, opérées presque sans contrôle et sans règles uniformes, et d'autre part la conversion opérée par plusieurs communes des chiffres exprimant le revenu censitaire des fonds en chiffres abstraits, dont on ne connaît pas la base, dite *allibramento* ou enregistrement, et ayant avec les premiers un rapport différent de commune à commune, donnèrent lieu aussi à une telle confusion, mirent les cadastres dont nous parlons dans une situation si irrégulière qu'ils ne purent servir en rien à une égale répartition de l'impôt.

Dans des conditions identiques, pour des raisons à peu près

identiques aussi, se trouvent les cadastres des communes formant autrefois le duché d'Aoste, bien qu'on y ait pourtant exécuté un relevé général et une estimation, en vertu de lettres patentes du 4 août 1767.

Plus réguliers sont ceux des provinces de Novare, Pallanza, et des autres régions annexées à la monarchie de Savoie par suite des traités de Luxembourg, en 1736, et de Worms, en 1743. Elles étaient déjà cadastrées selon les règles et les bases du cadastre milanais, ordonnancé par Charles VI en 1718, bien qu'il ne fût pas encore en vigueur.

En 1752, après l'annexion de ces provinces, on fit de sages études pour y égaliser l'impôt avec les autres provinces de l'État. En 1759, on ordonna la mesure et l'estimation des provinces d'Alexandrie et Valence et des terres situées entre le Pô et le Tanaro, cédées par l'empereur Léopold au duc Victor-Amédée II par le traité de Turin de 1706 et de la province de Lomellina, sur les bases du cadastre milanais.

Et depuis, en 1775, dans les provinces d'Alexandrie, Tortone, Voghera, Novare, Pallanza, Vigevano et Lomellina, le nouveau recensement fut mis en vigueur.

Après la régularisation de ces provinces par l'édit royal du 5 décembre 1775, on prescrivit des règles uniformes pour la formation des cadastres qui pouvaient être organisés à l'avenir.

Les cadastres du Haut et Bas Montferrat devaient être exécutés suivant les dispositions de cet édit; mais les événements politiques en empêchèrent le complet achèvement.

Dans les provinces de Ligurie, quelques cadastres doivent leur origine à la loi de la république ligurienne, du 7 mai 1798, ordonnant aux possesseurs de déclarer la situation, la qualité de culture et de la valeur en capital de leurs biens.

Dans l'ancienne province d'Oneglia, le cadastre a une origine antérieure à cette loi, et, d'ordinaire, est basé sur de

simples déclarations, lesquelles sont variées et diverses au point que chaque demi-kilomètre présente des terrains de la même valeur commerciale imposés à raison, tantôt de 1, tantôt de 5, tantôt de 10 et de 16 pour 100.

Vers le commencement de ce siècle, par suite de l'augmentation très-grande des contingents d'impôts précédemment établis, la difficulté de les répartir d'une manière égale amena la promulgation du décret du 20 octobre 1805, par lequel fut ordonné le cadastrement général des communes.

Un peu plus de 500 communes furent recensées ; mais beaucoup d'entre elles, en 1814, se trouvant surchargées par la nouvelle estimation, reprirent l'ancienne.

En Sardaigne est jusqu'à présent en vigueur un cadastre provisoire spécial. Les opérations cadastrales déjà exécutées ont compris une période de quinze années. De 1840 à 1855 on dressa pour chaque commune une carte distincte, à l'échelle de $\frac{1}{5000}$ en général. On releva particulièrement les terrains domaniaux et communaux de chaque territoire, et les biens particuliers ne furent relevés que par masses ou fractions, sans distinction de valeur ou de culture. La configuration, la qualité de culture, la superficie et le revenu de chaque portion comprise dans chacune de ces fractions, furent notés par les agents du gouvernement, de 1851 à 1855, au moyen de visites locales, avec l'intervention des possesseurs, et sans vérification.

Telle est, en peu de mots, la situation du cadastre dans les anciennes provinces du royaume. Ajoutons encore que l'application de la loi du 1er janvier 1857, relative au cadastrement des nombreux biens censitaires et non censés existant dans ces provinces (laquelle, pour le dire en passant, a donné pour beaucoup de causes des résultats assez restreints), a fait connaître que, sur 2020 communes, 1500 sont pourvues de cadastres indiquant la superficie des fonds ; que 910 ont en outre

une carte, et 51 un simple livre à la main. Sur 1500 communes pour lesquelles le cadastre indique la superficie des fonds, 1330 ont des livres de transport réguliers; pour 520 le cadastre n'indique pas les superficies, et sur ces 520, 205 ont des livres réguliers et 295 des livres irréguliers (1). Il faut remarquer que dans ces provinces le cadastre n'est la base de l'impôt que pour la propriété rurale. Quant à la propriété bâtie, dans le désir d'asseoir une plus juste répartition de l'impôt, on a abandonné complétement le système du cadastre et on est entré à pleines voiles dans le système pur et simple de l'impôt sur le revenu, et de fait la loi du 31 mars 1861 a ordonné l'estimation du revenu des bâtiments, au moyen de la déclaration des propriétaires, et a établi un impôt de 10 p. 100 sur le revenu, lequel doit être accru d'un quart ou d'un tiers, selon qu'il s'agit de bâtiments civils ou de manufactures.

Et comme avant ces dispositions les bâtiments ont été imposés sur l'évaluation résultant du cadastre, le décret royal du 24 août 1852 établit la suppression de ces estimations cadastrales. De la sorte, la partie de l'impôt qui se rapporte aux bâtiments a commencé d'être plus justement répartie.

Et en attendant qu'on abolisse aussi cette mosaïque de cadastres dont nous avons parlé, le 9 juin 1858 il fut ordonné dans toutes les provinces la formation d'un cadastre définitif. Il ne nous est pas possible d'indiquer exactement à quel point en sont les travaux de cette nouvelle opération, ni même si l'on peut prévoir l'époque de son achèvement, car cela dépendra de la détermination que prendra le gouvernement pour réorganiser l'impôt foncier d'une façon stable dans toutes les provinces du royaume actuel d'Italie.

(1) Nerva, *Rapport du ministre des finances sur la situation des cadastres en Italie.*

Jusqu'à présent les opérations cadastrales de l'ancien royaume de Sardaigne sont circonscrites à deux seules provinces.

Dans la Lombardie, ou du moins pour la partie déjà réunie au royaume d'Italie, il faut faire quelques distinctions. Dans les provinces de l'ancien duché de Milan, en 1718, on entreprit un cadastrage régulier, distinguant les travaux en plusieurs classes selon leur fertilité et leur culture.

L'estimation des biens fut représentée par la somme obtenue en capitalisant le revenu net à raison de 4 pour 100.

L'unité de valeur fut l'écu de Milan de 5 livres, correspondant à 4 fr. 9794 italiens, et l'unité de mesure la perche de Milan de 645 mètres carrés 50.

L'évaluation des bâtiments fut opérée plus tard sous le règne de Marie-Thérèse, en prenant pour base le bail réel ou supposé et déduisant deux tiers pour les bâtiments situés dans l'enceinte de la ville ou des gros faubourgs, et quant aux bâtiments hors de la ville et de ces faubourgs, s'ils étaient loués ils étaient évalués comme ceux de la ville à raison d'un tiers du bail; s'ils étaient sans bail, on les considérait comme terre labourable de première qualité.

Dans les territoires de l'ex-duché de Mantoue, à peine réunis au Milanais, on dressa un recensement sur les bases de celui qui existait déjà. Mais il semble que les opérations n'aient pas été suivies assez régulièrement ; car peu après, jugeant que l'estimation de ces provinces ne correspondait pas à celle du Milanais, on entreprit de les mettre au même niveau.

Dans les anciens territoires de la Vénétie et dans la Valteline, au temps de la République Cisalpine on dressa une estimation provisoire, en écus, correspondant à celle du Milanais. En 1805 on ordonna de reprendre cette estimation, prise pour base la consignation des propriétaires.

Au lieu de ces diverses estimations, Napoléon Ier avait songé

à en établir une seule, unique et homogène, dans tout le royaume d'Italie.

Mais son règne finit avant que l'œuvre fût achevée, les opérations de mesurage n'étant pas même terminées.

En 1817, le gouvernement autrichien ordonna un nouveau recensement pour toutes les provinces du royaume où l'estimation n'était que provisoire, en prenant pour base les mesurages exécutés durant le royaume d'Italie. Plus tard, pourtant, on décida que ce nouveau recensement ne serait que l'extension et la continuation de l'ancien recensement milanais. Dans le fait, cependant, devant les difficultés qui se présentaient, on a dû suivre d'autres règles; et les deux recensements offrent entre eux de sensibles différences. Le premier recensement prend pour estimation la valeur capitale, et le second le revenu. L'unité de valeur pour le premier fut l'écu de Milan, pour le second la livre autrichienne; l'unité de mesure pour l'un fut la perche de Milan, et pour l'autre la perche de 1000 mètres carrés. Le premier fut fait sur l'estimation de 1734, et le second sur celle de 1828.

Pour équilibrer entre eux ces deux recensements, le gouvernement autrichien institua une commission qui fit les études demandées et chercha le moyen de dresser, pour toutes les provinces, un cadastre homogène.

Cette commission proposa plusieurs opérations et le gouvernement les adopta. Nous n'avons pas à les examiner; il est cependant certain que les gens experts élèvent de graves doutes sur le succès des opérations qui sont en cours d'activité.

Les opérations du nouveau recensement pour les provinces estimées provisoirement, furent achevées en 1846. Et ainsi, la Lombardie se trouve, quant au cadastre, divisée en deux zones :

La première, avec un *cens nouveau*, qui comprend la province

de Sondrio, celle de Bergame, moins 25 communes, celle de Brescia moins 17 communes, et le district de Crema. La seconde, avec un *cens ancien*, qui comprend les provinces de Milan, Côme et Pavie, celle de Crémone moins le district de Crema, 25 communes de la province de Bergame, et 17 de celle de Brescia. Quant aux bâtiments qui se trouvent aussi en Lombardie, l'impôt sur le revenu remplace, du moins en partie, pour eux, le cadastre. Par les lettres patentes du 11 avril 1851, qui établirent un *impôt général sur le revenu*, cet impôt fut mis même sur les bâtiments des provinces où n'était pas encore achevé le *nouveau recensement*.

Les provinces parmesanes furent recensées selon le système du cadastre français établi par les décrets impériaux des 3 novembre 1802 et 20 octobre 1803, et par un autre décret du 4 juin 1816. Les opérations commencèrent en 1805. Après diverses interruptions, elles furent achevées en 1849.

Le revenu censitaire fut déterminé par chaque qualité de culture, divisée en un nombre déterminé de classes. On prit le produit brut moyen des biens de toute classe, et de ce produit, réduit en argent par l'application des prix moyens pris dans une période de quinze années, on déduisit le revenu net, en faisant aussi la déduction des frais de semailles et de culture.

Le revenu censitaire des bâtiments fut établi indépendamment de leur superficie déjà comprise dans le calcul du revenu des biens ruraux, et déterminé en prenant pour base la valeur locative, calculée sur les moyennes de dix années, et déduction faite de 25 p. 100 pour réparations, ou de 33 p. 100 quant aux manufactures.

Dans les provinces modénaises, dix cadastres différents sont en vigueur :

1° Le cadastre des plaines et collines de Modène et Reggio,

inauguré en 1791, basé sur la déclaration des propriétaires et l'estimation qui, pour chaque corps de terrain ou de bâtiment pris en masse, fut faite par des experts ;

2° Le cadastre des montagnes modénaises, inauguré en 1717, et mis à exécution par les soins des communes; basé sur les déclarations des propriétaires, d'accord avec des estimations des plus anciennes;

3° Le cadastre des montagnes de Reggio, inauguré en 1828, et ayant pour base unique la consignation des propriétaires;

4° Le cadastre de la Garfaguana, consistant en registres communaux ouverts depuis 1535;

5° Le cadastre de la Lunigiana, dressé en 1826, sur consignation et sur l'estimation de la valeur capitale;

6° Le cadastre de quelques communes appartenant anciennement au duché de Lucques;

7° Le cadastre de Massa et Carrare, dressé en 1831, basé sur la mesure et l'estimation parcellaires;

8° Le cadastre de quelques communes appartenant autrefois au grand-duché de Toscane, dressé en 1830, d'après les règles du cadastre toscan;

9° Le cadastre de Guastalla, dressé en 1825 et 1828, d'après les règles du cadastre parmesan;

10° Et le cadastre de Rolo, autrefois appartenant à la province de Mortara, en activité depuis 1785 et formé d'après les maximes suivies dans la formation du cadastre de Mantoue.

Dans la Toscane, le *motu proprio* du 7 octobre 1817 ordonna la formation d'un cadastre général pour toutes les provinces, à la seule exclusion des îles d'Elbe et du Giglio. Les opérations du cadastrement furent entreprises en 1822 et durèrent jusqu'en 1832, année où le nouveau cadastre commença à être en vigueur pour 51 communes; en 1833 et 1834, il le fut dans toutes les autres.

La superficie des biens ruraux et urbains fut déterminée d'après le relevé parcellaire. Le revenu des biens ruraux fut établi d'après l'estimation individuelle de chaque propriété. Les produits territoriaux furent réduits en argent avec application du prix fixé par chaque commune pour une moyenne *minimum* de la valeur vérifiée au marché le plus voisin dans le cours de chaque année, de 1768 à 1807. Le revenu *brut* fut réduit en revenu *net*, sous réduction des frais divers, de culture, des dépenses communales et des droits perçus pour l'entretien des fleuves et fossés.

Le revenu des bâtiments fut estimé sur la base des locations réelles ou présumées, avec réduction des réparations ou des dépenses communales.

Dans l'île d'Elbe les opérations censitaires furent entreprises en 1841, et le cadastre mis en activité peu après. Les évaluations y furent faites au moyen de classes et de tarifs.

Les opérations du cadastrement dans la province toscane n'ont pas embrassé les communes composant autrefois le duché de Lucques, où le cadastre a été dressé d'après les règles de celui de la Toscane, et où il sera bientôt peut-être mis en activité.

Dans les provinces de la Romagne, des Marches, de l'Ombrie, de Bénévent, en vertu du *motu proprio* du 3 mars 1819 et de règlements et instructions successifs, tous les terrains ont été recensés au moyen de relevés et d'estimations. Le prix adopté pour l'évaluation fut le prix moyen d'un espace de dix ans, de 1785 à 1794. Le revenu fut pris *net*, après déduction des frais de culture et des désastres extraordinaires. On a voulu donner pour base au cadastre la valeur du capital des biens et non de leur revenu; on estima cette valeur au denier 25.

Le revenu des fonds urbains a été calculé sur les baux réels

ou présumés tels, sans parler des frais relatifs à l'entretien, et en les capitalisant à raison de 8 p. 100.

Dans les provinces napolitaines et siciliennes existe un cadastre provisoire, ordonné en 1811 pour les premières, en 1813 pour les secondes. Les règles suivies pour les deux sont à peu près identiques.

Les baux et actes de vente ont fourni les prix sur lesquels on évalua les revenus fonciers. L'estimation des experts fut rarement employée, ou le fut seulement soit pour approuver, soit pour distinguer les valeurs dans les terrains de culture mixte, et en l'absence absolue de contrats pour certaines sortes de culture.

L'estimation se fit séparément dans les communes et par le soin de commissions spéciales, présidées par un officier du gouvernement sous le titre de contrôleur.

Les contrats dont on tira le revenu censitaire dans les provinces napolitaines se rapportaient aux dix années 1798-1807, précédant immédiatement la formation du cadastre qui reçut son exécution de 1807 à 1815 et fut ensuite prorogé pour rectification jusqu'en 1825. Pour la Sicile, les contrats appartenaient aux dix années 1821-1830; car la réforme du cadastre y fut ordonnée en 1833, commencée en 1835 et achevée en 1853.

Le dépouillement des contrats de chaque commune donna les prix et valeurs de chaque qualité de culture. Les commissions excluaient les contrats évidemment fictifs ou contenant des prix de faveur, et entre autres, ceux relatifs à de petites terres qui n'étaient ni vergers ni jardins. Sur les baux des fonds ruraux on ne fit aucune déduction, quand elle n'était pas demandée par les conditions particulières de quelque contrat, lorsque, par exemple, l'entretien des haies ou murs de clôture était à la charge du propriétaire. De la valeur locative des

maisons on déduisit à Naples le quart, en Sicile le cinquième, comme quotité représentant les frais d'entretien et la dépréciation normale. Quant aux manufactures, on déduisit pour la même raison le tiers.

Sur les prix des contrats de vente on calcula le revenu à raison de 5 ou 4 p. 100 et on prescrivit en Sicile de joindre une quantité équivalant au capital de l'ancien revenu foncier.

Les prix basés sur les contrats pour toute culture se partageaient en séries, rapportées à l'unité de mesure qui, en Sicile, fut généralement la mesure légale, mais à Naples celle dont chaque commune avait l'habitude. Chaque série de valeur de toute culture se partageait en classes ou portions proportionnelles, de telle sorte que le prix moyen de la classe représentât le revenu présumé des fonds qui s'y rapportaient. Les diverses classes exprimaient donc la fertilité relative, ou la diverse quantité de produits, et d'ordinaire il n'y en avait pas plus de trois; mais si quelque prix des séries, ou trop hauts, ou trop bas, s'écartaient beaucoup des autres, on faisait des classes exceptionnelles de supériorité ou d'infériorité.

Réunis et agglomérés, les prix moyens composaient les tarifs, lesquels s'appliquaient aux fonds de toute sorte, comparés aux fonds-modèles, ou aux types choisis pour représenter les classes. Cette opération s'appelait classification. Les maisons rurales furent estimées en raison du sol comme les meilleurs terrains.

Nous avons donné un aperçu sommaire de la situation des cadastres en Italie. Maintenant, pour rendre le moins incomplet que possible l'exposé de cette matière, il semble nécessaire d'y joindre celui de la somme de richesse que les cadastres ont accusée, le rapport de cette richesse avec la richesse foncière réelle du royaume et les charges qui pèsent sur elle,

pour arriver à voir dans quelle proportion elle est grevée par l'impôt.

Les valeurs que donnent les cadastres, quel que soit leur mode de formation, comme on sait, ne sont pas les vraies valeurs, mais seulement celles sur lesquelles l'impôt doit être établi. D'après les méthodes suivies dans la formation du cadastre, d'après les déductions qui ont lieu dans le dépouillement des valeurs à « cadastrer », d'après aussi la plus ou moins grande diligence mise dans les opérations, fort divers est le rapport qui se trouve entre la valeur que représente le cadastre et la valeur réelle. D'où la valeur de la propriété foncière une fois inscrite au cadastre, d'autres recherches restent à faire pour avoir une idée complète de sa valeur réelle.

Malheureusement, en Italie, surtout, du moins pour les anciennes provinces et le Modénais, il ne paraît pas facile de préciser même la seule valeur censitaire des biens fonciers, et ainsi, par l'irrégularité ou l'absence de vrais cadastres, dans laquelle se trouvent ces provinces, il est nécessaire de procéder parfois par induction.

Néanmoins, nous pouvons nous appuyer sur de longues études de cette matière, et spécialement sur les larges et profondes recherches de la commission instituée en août 1861 par le gouvernement italien pour étudier les bases de l'égale répartition de l'impôt foncier entre les diverses provinces du royaume.

Fondés sur toutes ces études, nous croyons n'être pas loin de la vérité en avançant que les cadastres du royaume italien ont accusé un revenu général d'environ 535,000,000 de fr. divisé par chaque groupe de provinces, formant autrefois un État distinct, de la manière suivante :

Anciences provinces continentales......	109,650,000 fr.
Sardaigne..............................	20,700,000
Lombardie..............................	65,200,000
Provinces parmesanes...................	14,000,000
— modénaises...........................	14,500,000
Toscane................................	41,500,000
Provinces ex-pontificales..............	33,000,000
— napolitaines.........................	166,500,000
Sicile.................................	70,300,000
Total..................................	535,350,000 fr.

Sur cette somme, 136,000,000 de fr. environ représentent le revenu des bâtiments, et 399,350,000 fr. le revenu du territoire.

Quel est le revenu réel qui correspond à ce chiffre du revenu censitaire? C'est ce que se proposa de chercher cette commission de répartition, pour atteindre le but en vue duquel elle a été créée.

Le principal des systèmes adoptés pour atteindre ce but, a été de dépouiller les contrats de vente et d'achat passés durant les dix années 1851-60 dans toutes les parties du royaume; et la commission put ainsi déduire la valeur vénale des fonds. En obtenant ainsi pour chaque zone de territoire cette valeur moyenne on a eu la base nécessaire pour déterminer quel serait le prix « vénal » moyen de chaque morceau de territoire déterminé, ayant au point de vue du cadastre une valeur déterminée; en d'autres termes, chaque quantité déterminée de rente censitaire avec la valeur de capital réel auquel elle correspond.

On réunit aussi pour chaque zone les renseignements divers qui permettent d'établir quel serait en moyenne l'intérêt obtenu pendant ces dix années par les capitaux employés à l'acquisition des fonds solides, urbains et ruraux. Avec ces

indications, on déduisit du capital réel une rente qui, augmentée des divers impôts pesant sur les fonds, objet de ces recherches, et mise au pair de la rente censitaire, donna le rapport exact entre celle-ci et la rente réelle.

Il n'entre pas dans notre cadre d'expliquer toutes ces études ni d'analyser les recherches multipliées auxquelles s'est livrée la commission, dans son travail de près de deux années, non plus que d'examiner les nombreuses objections auxquelles le système indiqué a pu être sujet, soit pour le nombre des contrats consultés, trop faible pour certaines communes et incapable de donner une idée précise de la valeur vénale des biens, soit spécialement sur l'intérêt de l'argent, qui assurément ne peut être fixé d'une manière certaine.

Puisque les résultats de la marche indiquée sont en grande partie analogue aux résultats d'autres études de nature différente, faites en vue de déterminer le chiffre réel de la richesse du royaume, nous croyons qu'on doit les accepter quand on veut en donner quelque idée, en attendant que les études statistiques, naturalisées en Italie, mettent en mesure de pouvoir facilement, et à tout moment, connaître la force de chaque élément. Aujourd'hui les recherches dont nous parlons forment le document le plus récent et le meilleur qu'on ait sur cette matière.

La rente territoriale du royaume d'Italie, d'après ces études, peut se calculer en masse à la somme de 866,633,204 fr., répartie entre les divers groupes de provinces de la manière suivante:

Anciennes provinces continentales.....	167,984,583 fr.
Sardaigne	21,203,555
Lombardie..........................	132,291,163
Parme et Plaisance..................	20,464.130

Provinces modénaises	27,988,745
Toscane	67,886,340
Provinces ex-pontificales	85,462,417
— napolitaines	263,251,836
Sicile	80,100,735
Total	866,633,204 fr.

Considérons ces chiffres dans leurs rapports avec l'extension du territoire et la population.

L'extension totale géographique du royaume italien, telle qu'elle est donnée par les statistiques les plus estimées et par d'autres documents inédits que nous avons pu consulter, est de 24,650,719 hectares; sa population calculée plusieurs fois par la commission ne peut guère s'estimer qu'à 21,728,452 habitants (1).

Voyons maintenant quelle est la dette hypothécaire qui grève la richesse territoriale.

(1) La population du nouveau royaume, d'après le recensement général arrêté dans la nuit du 31 décembre 1861 au 1er janvier 1862, et confirmé par le décret royal du 10 mai 1863 est de 21,776,953 habitants.

Les deux éléments de la population et du territoire d'Italie se trouvent entre eux dans la proportion suivante :

PROVINCES.	HECTARES de superficie.	POPULATION absolue.	POPULATION relative pour 100 hectares.
Piémont	3,729,273	3,803,278	102
Sardaigne	2,434,440	573,115	24
Lombardie	1,934,507	2,729,818	141
Parme et Plaisance	546,971	468,636	86
Provinces de Modène	656,643	643,887	98
Toscane	2,152,035	1,815,243	84
Provinces ex-pontificales	2,240,428	2,747,780	Variable de 101 dans la Romagne à 51 dans les Marches,
Provinces napolitaines	7,628,163	7,023,219	92
Sicile	2,618,259	2,223,476	84
TOTAL	24,650,719	21,728,452	

D'après une statistique officielle en cours de publication, nous comptons que les hypothèques du royaume, pour garantie de divers crédits, prêts, cens, nivellement, canons, etc., montent à la somme de 4,694,493,619 fr. Cette somme se trouve répartie de la façon suivante entre les divers groupes de provinces :

Anciennes provinces, y compris la Sardaigne	1,165,657,426 fr.
Lombardie	836,422,526
Parme	177,165,619
Modène	86,983,674
Toscane	221,232,198
Provinces ex-pontificales	397,793,326
— napolitaines	1,274,022,045
— siciliennes	535,216,805
Total	4,694,493,619 fr.

En calculant l'intérêt annuel de cette somme seulement à 5 p. 100, bien qu'actuellement, vu les conditions où se trouve en Italie la propriété foncière par rapport à la législation, il ne soit guère possible de trouver un capital à ce taux sur les biens fermes, mais qu'il faille les payer 7 et même 8 p. 100, on doit reconnaître que la rente foncière supporte annuellement en hypothèques la somme de 234,724,680 fr. Ce qui veut dire que de la somme de 866,633,204 fr., total de la rente foncière, les propriétaires ne retirent aujourd'hui que 631,908,524 fr., ou un peu plus des deux tiers.

On doit espérer que cette dette hypothécaire pourra être grandement réduite aussitôt que les vrais principes économiques seront introduits dans la loi qui régit la propriété foncière, et lorsqu'elle sera dégagée de toutes les formalités et de tous les embarras qui en suspendent la mobilité et em-

pèchent les capitaux d'arriver à elle ; lorsque seront enfin modifiées les idées qui font de la propriété foncière une chose de fait différente de toutes les autres richesses, comme si la terre était autre chose qu'un simple instrument apte à la production, comme tous ceux dont se servent les arts et les industries.

Revenons à l'impôt foncier, et disons comment il est établi en Italie, par contingents divisés en parties proportionnées aux valeurs accusées par le cadastre. Mais les valeurs « cadastrées » ne représentent pas pour toutes les provinces une *égale valeur réelle.* En mettant au pair les chiffres d'abord établis pour la rente cadastrale et la rente réelle, on trouve entre elles pour les diverses provinces le rapport suivant ·

Piémont, 0,65.
Lombardie. 0,49.
Parmesan, 0,68.
Toscane, 0,61.
Napolitaines, 0,63.
Sardaigne, 0,98.
Modénais, 0,52.
Ex-pontificales, 0,39.
Sicile, 0,88.

Ainsi, quand même il y aurait une quotité d'impôt proportionnel à la rente cadastrale, égale pour toutes les provinces, il ne pourrait en résulter que des charges différentes et un poids différent sur la richesse réelle.

De fait, ces quotités proportionnelles sont bien différentes entre elles, mais certainement non pas telles qu'elles devraient être, afin que l'impôt foncier puisse être également réparti.

Les diverses natures de gouvernements qui existaient dans les différentes provinces, et les divers systèmes de finance et d'administration qui subsistent encore en grande partie, ont rendu chez elles assez différentes les conditions de la propriété foncière par égard à l'impôt.

Dans quelques provinces, les revenus du trésor provenaient

exclusivement de la propriété foncière (et il n'y a pas encore eu d'innovations jusqu'ici) soit par suite du peu de développement qu'on supposait aux autres richesses, soit que la richesse foncière présentât une base d'impôt plus sûre et plus facile. Ailleurs, les charges publiques avaient, pour se répartir d'autres objets et d'autres ressources.

De plus, le système administratif, les méthodes de perception en vigueur, qui dans plusieurs provinces mettaient certains frais à la charge du gouvernement, et dans d'autres les laissaient à celle des provinces mêmes ou des communes, n'ont pas peu contribué à rendre aussi diverse la somme des impôts fonciers.

Dans toutes les provinces de l'Italie septentrionale, pour faire face à certaines dépenses de nature provinciale assumées par le gouvernement, on ajouta à l'impôt foncier principal une quotité proportionnelle de 18 centimes. Dans les autres provinces cet article de contribution ne parut jamais.

Et par contre dans les provinces de Lombardie, de Modène et de Toscane, il n'y a pas d'article d'impôt pour les frais de recensement ; car chez elles, comme on le verra bientôt, la perception de l'impôt direct se fait pour le compte et aux frais des communes respectives.

En outre quelques autres articles spéciaux d'impôt, établis pour certaines communes et non pour d'autres, modifient d'une façon assez variée les charges que la richesse foncière supporte, ainsi que nous croyons opportun de l'indiquer ici :

Les anciennes provinces du royaume, y compris la Sardaigne, payent un impôt foncier comprenant les articles suivants :

Impôt principal.	fr. 13,366,392
Demi-centime de subsides pour les communes sujettes au « tribut ». . . .	66,830

Demi-centime de subsides pour les communes de la rivière d'Orta et de Vallesia encore exemptes du « tribut ». . .	646
Demi-centime pour frais du cadastre.	2,438
Vingt-trois cent. additionnels pour frais fixes et variables.	1,757,058
Dix-huit centimes pour compensation des dépenses provinciales supportées par l'État.	2,770,359
Décime de guerre.	1,796,371
Frais de perception.	686,153
Total.	20,446,254

Sur cette somme, 2,471,243 fr. sont payées par la Sardaigne aux divers titres spécifiés. On pourrait peut-être y ajouter une cinquantaine de mille francs perçus par les communes sur la propriété foncière pour faire face à cette partie du canon de gabelle (taxe spéciale de consommation, dans les anciennes provinces du royaume), qui ne peut être perçue sous forme d'impôt sur la consommation.

Laissons toutefois ce chiffre à part, pour arriver à celui seulement porté au budget pour l'*impôt foncier*.

Dans les provinces de Lombardie, l'impôt foncier se présente sous divers titres:

Contribution principale et additionnelle	fr. 18,037,192
Impôt des digues spécial aux communes mantouanes	29,494
Perception d'impôts arriérés.	11,229
Dix centimes pour remboursement au	

gouvernement des anciennes dépenses provinciales	3,254,045
Décime de guerre	2,133,494
Total.	23,465,135

A ce chiffre on peut joindre 235,404 fr., somme à laquelle on calcule les frais de perception de l'impôt foncier. Bien que ces frais ne soient pas faits par le trésor et que cette somme ne figure pas au budget actif parmi les articles de perception, ils forment néanmoins une charge sérieuse qui, à propos de l'impôt, va frapper la richesse foncière.

Dans les provinces de Parme et Plaisance l'impôt foncier se divise comme il suit:

Impôt principal	fr. 2,750,000
Deux centimes par livre pour remboursements et abandons.	55,000
Dix-huit centimes pour remboursement de dépenses provinciales.	495,000
Décime de guerre.	330,000
Frais de perception.	150,379
Total.	3,760,379

Dans les provinces de Modène:

Impôt principal	fr. 2,699,020
Provisions d'eau pour les communes de la province de Modène.	30,500
Perception d'impôt pour augmentation d'évaluation	601
Dix-huit centimes pour dépenses provinciales	485,823
Décime de guerre	321,594
Total.	3,537,539

On peut aussi pour ces provinces ajouter les frais de perception, calculés à 92,000 fr. ; car, bien que non perçu par le gouvernement en vertu du système qui y est suivi, cet impôt n'en grève pas moins la propriété foncière.

Dans les provinces ex-pontificales :

Impôt principal	fr. 8,903,204
Un décime pour les routes nationales	890,376
Un vingtième pour le cadastre. . . .	445,187
Un centime autrefois destiné à la réédification de la basilique de Saint-Paul (sur la voie d'Ostie), aujourd'hui à la disposition du gouvernement.	102,392
Décime de guerre.	1,034,172
Frais de perception.	433,967
Total.	11,809,874

Dans les provinces de Toscane :

Impôt « prédial »	fr. 5,292,000
Décime de guerre.	529,200
Total.	5,821,200

En y joignant les frais de perception, qui dans ces provinces sont supportés par le gouvernement et calculés à 150,000 fr., on aura une charge totale de 5,971,200 fr.

Dans les provinces napolitaines :

Impôt principal	fr. 26,228,267
Dix centimes pour la dette publique.	2,622,826
Rôles supplémentaires	43,225
Huit centimes et demi pour le fonds commun des provinces	2,229,402

Demi-centime pour frais de casernement	131,141
Nouvelles impositions pour rembourser au trésor les dégrèvements accordés.	102,689
Décime de guerre	2,889,431
Frais de perception.	1,270,251
Total.	35,517,234

Enfin pour les provinces de la Sicile:

Impôt principal	fr. 7,205,242
Rôles supplémentaires	27,307
Neuf centimes pour le fond commun des provinces	648,471
Nouvelles impositions pour rembourser au trésor les dégrèvements accordés.	120,340
Décime de guerre.	723,254
Frais de perception	386,451
Total.	9,111,068

Tous ces chiffres réunis donnent 113,468,683 fr., que le trésor tire, à divers titres, de la richesse foncière. En joignant aussi les frais de perception pour les provinces de Lombardie, de Modène et de Toscane, lesquels, avons nous dit, ne sont pas supportés par le trésor, nous aurons la somme de fr. 113,988,683, représentant le véritable poids dont la propriété foncière du royaume est grevée au profit du trésor.

Ce poids correspond à un total de 4 fr. 74 par hectare de terrain, de 5 fr. 15 par habitant, et de 13 fr. 08 par 100 francs de revenu. Réparti par province, nous avons les résultats suivants :

Provinces.	Impôt par hectare.	Par habitant.	Par 100 fr. de revenu.
—	—	—	—
Anciennes provinces continentales..	4,82	4,73	10,70
Sardaigne......................	1,02	4,31	11,66
Lombardie......................	12,13	8,60	17,74
Parmesan......................	6,88	8,02	18,38
Modénais......................	5,39	5,49	12,64
Toscane......................	2,71	3,21	8,57
Napolitaines......................	4,46	5,06	13,49
Sicile......................	3,48	4,10	11,37
Provinces ex-pontificales..........	5,27	4,31	13,82

Bien qu'aux diverses sommes d'impôt payées par les différentes provinces correspondent divers services rendus par le gouvernement, qui supporte, pour plusieurs, des charges qu'il laisse pour d'autres au compte des budgets respectifs des provinces ou des communes, dans quelques-unes il perçoit l'impôt à ses frais, dans d'autres abandonne ce soin aux communes; si bien qu'on peut dire, au fond, que si l'impôt est différent, différente aussi est la somme des services qu'il représente.

Cependant, en égalisant les services du gouvernement pour toutes les provinces et en prélevant les sommes que plusieurs payent pour des services que d'autres ne payent pas, comme ne les recevant point, on trouvera encore assez inégale la répartition du tribut foncier.

Pour remédier à cette inégalité, véritable obstacle à l'augmentation générale de cet impôt, le gouvernement italien a formé, en 1861, une commission chargée d'asseoir l'impôt sur des bases égales dans toutes les provinces du royaume.

A cet effet, la commission s'est proposée divers systèmes pour rechercher le vrai revenu foncier que produisaient les territoires des différentes provinces. Ayant pris pour bases les résultats de ces études, elle a proposé une nouvelle répartition

de la somme totale d'impôt que le trésor reçoit de tout le royaume, fondant en un seul les divers titres auxquels elle est perçue, à l'exception du décime de guerre, maintenu comme moyen extraordinaire. Elle maintient l'impôt pour dépenses provinciales et pour frais de perception (ceux-ci toutefois réduits au tarif uniforme de 3 p. 100) dans les provinces où ces frais sont supportés par le trésor, en attendant qu'une complète unification administrative et financière vienne, à cet égard, apporter l'équilibre nécessaire. Ce projet a été accepté par le ministère, qui sur ces bases a dressé le *projet d'égalisation de l'impôt foncier* présenté tout récemment à la chambre des députés. L'impôt principal est en conséquence porté à la somme de 110 millions, sans le décime de guerre, les frais de perception et les dépenses provinciales. Cette somme est répartie de la manière suivante :

Anciennes provinces continentales. . .	20,079,400 fr.
Sardaigne	2,646,600
Lombardie	17,717,700
Parme et Plaisance.	2,508,000
Modène.	3,491,400
Toscane	8,585,500
Provinces ex-pontificales.	11,256,300
Napolitaines.	33,530,200
Sicile.	10,184,900
Total.	110,000,000 fr.

C'est-à-dire une augmentation générale de près de 20 millions.

Cette tentative ne doit être pourtant que provisoire et durer jusqu'à ce que des opérations plus étudiées et plus sûres aient permis une autre égalisation.

La commission qui l'a préparée continue ses travaux pour éta-

blir une égalité plus durable, et nous savons qu'elle veut distinguer l'impôt sur les fabriques de celui des terrains ; et quant aux premières, elle a déjà adopté en principe la loi piémontaise du 31 mars 1851, qui est en substance un véritable impôt sur le produit des fabriques.

Le parlement aura sous peu à juger le *projet d'égalisation provisoire* et l'aura peut-être approuvé avant que ce livre soit au jour; car, bien qu'il puisse donner lieu à beaucoup d'objections, c'est toutefois un grand pas dans la voie des améliorations. Et s'il n'approuve pas cette nouvelle répartition de l'impôt foncier, il faudra continuer encore pendant quelque temps à suivre un système contraire à la justice et préjudiciable au trésor national.

Quand ce projet sera en exécution dans l'Italie, pour l'impôt foncier, déduits les frais de perception et les dépenses provinciales, on payera un impôt de près de 5 francs par habitant.

IMPOT SUR LA RICHESSE MOBILIÈRE.

Passons maintenant à l'examen des impôts qui, d'après la distinction adoptée, frappent la richesse mobilière.

Sous cet aspect aussi les diverses provinces du royaume n'offrent pas d'accord entre elles. La richesse mobilière y est grevée de charges d'ordre, de nature, et, ce qui monte le plus, de profits du trésor les plus divers.

Nous devons les examiner tous ici, pour donner une idée du système financier actuellement en vigueur en Italie. Nous regrettons d'avoir à faire dans ces matières des distinctions de province à province; car nous voudrions que le mot « Italie » comprît tout, à tous égards. Malheureusement une grande partie de la péninsule a acquis depuis trop peu de temps l'*unité*

politique, pour jouir déjà de l'*unité financière et administrative.*

Dans les anciennes provinces du royaume les différents impôts sur la richesse mobilière se fondent non sur la richesse réelle, mais sur ce qui la fait préjuger : de là viennent des distinctions, selon les divers modes de manifestation et selon les différentes origines de cette richesse. L'on y distingue les impôts qui frappent la richesse mobilière provenant du commerce, des industries et des professions, de ceux qui frappent la richesse mobilière provenant d'autres sources.

Quant à l'impôt sur *le commerce, l'industrie et les professions*, la loi du 7 juillet 1853 a adopté, à peu d'exceptions, la législation française sur l'*Impôt des patentes.*

Les bases générales de l'impôt consacrées par cette loi sont les suivantes :

1° La qualité de l'industrie, du commerce ou de la profession exercée par le contribuable ;

2° La population du centre où il réside ;

3° Le bail du local destiné à l'usage de sa profession et à sa demeure ;

4° La somme des instruments de production dont il dispose.

Cette loi divise la généralité de ceux qui exercent commerce, métiers, professions, en sept classes définies sur un tableau (A) annexé à la loi, et établit pour chaque classe un droit fixe sans distinction de degré, conformément à la loi française. Pour d'autres professions, susceptibles d'être classées à part en raison de leur plus grande importance (tableau B), elle divise en quatre degrés le droit fixe établi pour chaque classe. — La division en degrés du droit fixe a été adoptée pour ceux qui exercent des professions libérales, placés dans le tableau C. La plus grande partie des fabriques, manufactures et industries, dont l'importance ne peut être estimée par la population du

centre où elles existent, est taxée en raison de la qualité de l'exercice et des instruments de production employés.

Ainsi, comme le seul droit fixe établi pour le commerce et les professions comprises dans les tableaux A, B, C, ne pouvait s'appliquer particulièrement à chaque individu, surtout pour les classes non distinguées en degrés, la loi, pour différencier l'impôt selon les bénéfices présumés de chacun, établit pour ces commerçants un droit proportionné au bail des locaux occupés soit pour l'habitation, soit pour le commerce ou la profession exercée. Mais malgré la combinaison de ces deux droits, l'impôt était loin de réussir d'une manière au moins suffisante, et proportionnellement à la richesse ou au revenu de la généralité des contribuables; et de nombreuses réclamations ne tardèrent pas à le démontrer.

A ces réclamations on donna en grande partie raison par la loi du 19 avril 1856, laquelle étendit le *principe de gradation* aux « exerçants » du tableau A, exemptant d'autre part du droit proportionnel ceux qui n'étaient pas soumis à un droit fixe de 16 fr., ou inférieur, bien que d'abord cette exemption s'arrêtât au droit fixe de 12 fr. Elle modifia les classes des « exerçants » de premier ordre compris dans le tableau B et assujettit au seul droit fixe en raison du degré de la population les professions libérales décrites dans le tableau B, dont quelques-uns payaient seulement le droit proportionnel et d'autres les deux, proportionnel et fixe.

Cet impôt est présumé, pour l'année courante, d'un revenu général de 4,579,751 fr. On comprend dans cette somme l'*impôt principal*, les centimes additionnels ordinaires, les 18 centimes pour l'impôt foncier, qui, avons nous dit, sont destinés à rembourser au trésor les dépenses de nature provinciale qu'il supporte, et le décime de guerre.

Un autre impôt spécial destiné, du moins dans l'intention

du législateur, à frapper la richesse mobilière provenant du commerce, des industries et des professions est celui *sur les voitures publiques*.

Cet impôt est déterminé par la forme des voitures, le nombre des chevaux et la distance qu'elles sont destinées à parcourir.

Les voitures sont dans ce but divisées en trois catégories.

La *première* comprend les voitures de toute forme et dimension, qui partent à époques fixes et pour des destinations déterminées, hors du territoire des communes où se trouve le siége du service.

Ces voitures payent 0 fr. 04 par cheval et par kilomètre de distance. Le tarif est basé sur chaque course périodique, tant d'aller que de retour.

Si pourtant la distance que parcourent ces voitures est moindre de 25 kilomètres, l'impôt est réduit à 0 fr. 02.

La *seconde* catégorie comprend les voitures destinées au transport de personnes au nombre maximum de cinq dans le rayon d'une ville, sans sortir de son territoire, ou dans un cercle de deux kilomètres.

Pour ces voitures est établi un impôt fixe de 60 à 40 fr. selon que la commune qu'ils parcourent a 50,000 habitants et plus, ou en a moins de 30,000.

La *troisième* catégorie comprend toutes les autres voitures de louage ou de place, de toute forme et dimension.

Pour celles-ci l'impôt est de 10 fr. par an pour chaque voiture à deux roues, et de 25 fr. pour chaque voiture ayant plus de deux roues.

Outre tous ces différents impôts, les concessionnaires de voitures publiques doivent encore payer un droit annuel d'autorisation, qui rapporte au trésor la somme générale de 7,000 fr.

Le revenu des autres impôts perçus sur les voitures publiques se trouve englobé avec celui de l'impôt sur les voitures particulières, et ne peut ainsi être déterminé ici d'une manière spéciale.

La richesse mobilière non représentée par les profits de l'industrie, du commerce et des possessions est, dans les anciennes provinces, grevée par l'*impôt personnel-mobilier*, établi par la loi du 28 avril 1853.

C'est un impôt composé de quotités *personnelles*, dépendant d'un degré déterminé de fortune représentée par la possession d'un faible capital en biens mobiliers et immobiliers, et par le nombre des personnes de service ; et de quotités *mobilières* établies en raison de la valeur locative des habitations.

Les quotités personnelles se divisent en trois degrés, pour chaque catégorie de communes:

Pour les communes ayant une population de 2,000 habitants; degré minimum: 1 fr.; moyen, 2 fr.; maximum, 3 fr.

Pour les communes ayant une population supérieure à 2,000 habitants, et n'excédant pas 6,000; degré minimum : 1 fr. 50 c.; moyen, 3 fr.; maximum, 4 fr. 50 c.

Pour les communes ayant une population de 6,000 et plus d'habitants; degré minimum, 2 fr.; moyen, 4 fr.; maximum, 6 fr.

La quotité minimum est payée par tout individu non tenu déjà au payement de la quotité mobilière indiquée, et non possesseur d'un capital en biens mobiliers ou immobiliers d'une valeur de plus de 3,000 fr. L'impôt moyen est payé par celui qui possède un capital de plus de 3,000 fr., ou par ceux qui sont compris dans la première, seconde et troisième classe de l'impôt mobilier.

Enfin la quotité personnelle maximum est due par tout in-

dividu compris dans une classe supérieure à la troisième de l'impôt mobilier.

L'impôt personnel est encore augmenté en raison d'un autre indice, celui des gens de service; et il est établi que pour chacun d'eux il faut payer la quotité de 3 fr. si ce sont des femmes, de 6 fr. si ce sont des hommes.

Les valeurs locatives, pour l'établissement de l'impôt mobilier ci-dessus indiqué, sont distinguées en neuf classes diverses, selon l'importance numérique de la population.

Pour chacune de ces classes est établie une quotité d'impôt qui va de 4 p. 100 à 9 p. 100.

A cet impôt s'ajoute encore, dans le but de frapper la richesse mobilière non commerciale, un impôt sur les voitures particulières, établi par la même loi qui organisa l'impôt sur les voitures publiques, et dont nous avons parlé.

Cet impôt est fixé à 7 fr. 50 c. par voiture à deux roues et à un seul cheval dans les communes de moins de 50,000 habitants et de 10 fr. dans les communes plus peuplées.

Pour les voitures à quatre roues et à un seul cheval, il est de 15 ou 20 fr., selon le chiffre de la population.

Enfin pour les voitures à quatre roues et à deux chevaux, il est indistinctement de 40 fr.

L'impôt personnel et mobilier est porté au budget pour un revenu annuel de 7,411,704, y compris les 18 centimes additionnels pour dépenses provinciales et le décime de guerre.

L'impôt sur les voitures tant publiques que particulières est présumé donner au trésor la somme générale de 355,300 fr.

On peut calculer que les 2/3 de cette somme sont payés par les concessionnaires de voitures publiques, et 1/3 à peine par les propriétaires de voitures privées.

Dans les provinces de Lombardie la richesse mobilière du commerce et des industries est spécialement frappée par l'im-

pôt qui porte le nom de *Contribution des arts et du commerce.*

Cet impôt y fut réorganisé sous le gouvernement italien par les décrets des 15 décembre 1805 et 13 juin 1811, en distribuant la généralité des industriels et commerçants en sept classes spéciales, et en fixant pour chaque classe un seul droit fixe à trois degrés, variant selon la population des communes, elles-mêmes divisées à cet égard en trois catégories. Abolie en 1814, cette contribution des *arts et du commerce* fut rétablie sur les mêmes bases en 1820, sauf en ce qui concerne les professions libérales.

L'estimation du nombre et de la qualité des individus sujets à cette contribution, la formation des rôles, y sont confiés à l'autorité communale. Les rôles sont publiés pendant un nombre de jours déterminé, qui varie selon la catégorie à laquelle appartient la commune, et les intéressés sont en mesure de prendre connaissance et de produire, au besoin, leurs réclamations, sur lesquelles l'autorité communale prononce en première instance.

Les exceptions des intéressés et les rôles sont ensuite soumis à l'examen de la *délégation* provinciale, qui au siége de l'assemblée de la province statue définitivement sur les impôts dus par les contribuables, après quoi les rôles sont consignés par le commissaire de district au percepteur communal pour la perception.

Les *contribuables de l'art et du commerce* figurent au budget pour la somme annuelle de 527,000 fr. de principal.

En joignant les 18 cent. de dépenses provinciales qui sont aussi, en Lombardie, remboursées au gouvernement par les impôts directs, qui montent à .... 96,300 fr.

Et le décime de guerre, de 63,130

On aura un total d'impôt sur la richesse commerciale et industrielle de.................... 686,430

L'autre richesse mobilière, celle qui ne provient pas de l'industrie et du commerce, était en Lombardie, avant 1848, grevée d'un *impôt personnel* réorganisé par la loi du 13 juin 1811.

Étaient tenus au payement de cet impôt tous les habitants mâles de quatorze ans révolus à soixante ans accomplis, ayant un domicile constant de six mois dans les communes non murées.

N'en étaient exempts que les pères de douze enfants avec leur famille, les domiciliés dans le district de la commune pour simple raison d'études, et tous ceux qui, par suite d'une infirmité habituelle, étaient incapables de gagner leur existence journalière.

L'*impôt personnel* au profit du trésor était fixé à 3 fr. 20 c. par tête, et en 1848, dernière année de son existence, il pesait sur environ 620,000 individus, répartis entre les provinces de la manière suivante :

Milan..................	100,529 habitants.
Brescia..................	94,446
Côme..................	99,822
Bergame..................	93,586
Mantoue..................	65,507
Crémone..................	48,526
Lodi..................	52,484
Pavie..................	38,136
Sondrio..................	26,367
Total..........	619,403

correspondant à environ le quart de la population générale.

Actuellement l'*impôt sur la richesse mobilière* en Lombardie est organisé sur d'autres bases. La loi du 14 avril 1851 a établi un impôt sur le revenu, qui ne fait plus de distinction entre le revenu du commerce et de l'industrie, et les autres.

Elle divise tous les revenus en trois classes. Sont compris dans la *première* et taxés à raison de 5 p. 100 de leur montant, les revenus que donne l'exercice des industries, commerces et professions, et l'affermement des biens ruraux.

Ainsi, avec la contribution *Arts et commerce*, tout à l'heure indiquée, les revenus supportent un double emploi.

Appartiennent à la *seconde classe* les bénéfices des prestations personnelles non sujets à la contribution *Arts et commerce;* les salaires, les allocations fixes et personnelles, les subsides alimentaires et les pensions. Pour cette sorte de revenus, l'impôt est de 1 p. 100, de 1,800 à 3,000 francs inclusivement, et d'un autre 1 p. 100 par chaque 3,000 fr. de plus, sans qu'on puisse dépasser 10 p. 100, pour les revenus dépassant 27,000 fr.

La *troisième classe* a pour objet les intérêts des capitaux donnés en prêt ou à crédit fixe, les revenus viagers et autres qui représentent la jouissance d'un capital. Les revenus de cette classe sont imposés à raison de 5 p. 100.

Par rapport aux capitaux prêtés avec hypothèque, l'art. 31 de la loi accordait aux emprunteurs le droit de déduire le chiffre de l'impôt relatif des intérêts dus au créancier.

Les revenus sont classés au moyen des déclarations que font les contribuables, lesquelles sont ensuite examinées et rectifiées par des commissions spéciales du gouvernement instituées dans tout chef-lieu de mandement.

Dans l'examen des déclarations, la commission est assistée d'un membre de la représentation communale et de deux hommes de confiance appartenant à la commune du domicile du contribuable, désignés par la représentation elle-même.

Quand sont terminées toutes les recherches relatives à l'estimation du revenu, la commission détermine le taux de l'impôt, et en donne avis au contribuable.

Contre les décisions de la commission du mandement, on

peut présenter, dans les quinze jours, un recours à la commission centrale, qui juge en dernier ressort. La commission centrale se compose de deux employés des finances sous la présidence de l'autorité dirigeant les affaires des impôts directs en Lombardie. Le recours interjeté ne suspend point la perception de l'impôt. Pendant l'année administrative, les commissions ne doivent pas avoir égard aux mutations et diminutions de revenu, sauf le cas de cessation totale d'un exercice ou d'un emploi.

L'impôt sur le revenu est porté au budget pour la somme générale de 2,083,290 fr. pour le principal, les 18 centimes additionnels et le décime de guerre.

On peut calculer qu'en moyenne le revenu commercial industriel fait le tiers de la somme totale.

La richesse mobilière des communes et des industries dans les provinces de Parme, est soumise, comme dans les anciennes provinces du royaume, à un droit fixe déterminé *a priori* en raison de l'importance présumée des exercices, lesquels sont divisés en sept classes, et chacune d'elles en trois degrés. Mais de même que tout degré est seulement applicable à des communes déterminées, il s'ensuit que la loi n'admet pas de différence de traitement entre les « exerçants » d'une même commune compris dans une même classe, et qui se trouvent ainsi frappés d'un même droit fixe, bien que ses exercices respectifs se trouvent dans des conditions économiques fort diverses.

Cet impôt donne au trésor la somme générale de 201,597 fr., y compris l'impôt principal, les 18 cent. additionnels pour les dépenses provinciales, qui dans toute l'Italie septentrionale sont faites par le gouvernement, et le décime de guerre.

Il y a dans les provinces de Parme, un *impôt personnel*, d'après lequel on détermine le contingent pour chaque commune, en multipliant le sixième de la population respective,

par le prix de trois journées de travail. Le prix de la journée de travail est fixé à un franc pour les villes de Parme et de Plaisance; à 80 cent. pour les communes de la plaine, et à 60 cent. pour les communes des montagnes.

Dans la répartition de l'impôt, on tient compte de la rente réelle ou présumée des contribuables, lesquels sont divisés en trois classes.

La *première classe* comprend les individus ayant un revenu de plus de 2,000 fr.; la *seconde*, ceux dont le revenu va de 2,000 à 1,000 fr., et la *troisième* ceux dont le revenu est inférieur à 1,000 fr.

Cet impot, pour les trois titres souvent indiqués : principal, 18 cent. de dépenses provinciales et décime de guerre, rapporte 158,400 fr.

Dans les provinces de Modène, d'après la loi du 27 novembre 1849, les commerçants, banquiers et fabricants de tout genre ont été assujettis à un impôt annuel d'un demi pour cent sur les capitaux fixes et circulant, qui constituent l'entité de leur commerce respectif.

On a déclaré exempts de cet impôt ceux qui exercent le commerce de détail avec une seule industrie personnelle, et sans le concours d'un capital propre qui atteigne la somme de 500 fr.

Toutes les personnes sujettes à l'impôt sont obligées de déclarer à la commune respective le lieu de leur domicile, la qualité de leur commerce et la valeur de leurs capitaux.

Une fois les déclarations recueillies, les communes appellent auprès d'elles deux ou trois individus, selon la localité, pris parmi ceux mêmes qui se sont déclarés, et forme ainsi une commission chargée de vérifier s'il existe dans la commune d'autres commerçants qui n'aient pas présenté la déclaration, et si les déclarations présentées sont exactes.

Les intéressés peuvent produire leurs observations contre le travail de la commission. La commune, en plein conseil, délibère ensuite sur l'impôt à établir.

Cet impôt, plus les 18 cent. pour les dépenses provinciales et le décime de guerre, rapporte la somme annuelle de 58,410 fr.

La richesse mobilière non commerciale est frappée doublement dans les provinces de Modène, par un impôt analogue à l'ancien impôt de Lombardie, qui frappe toutes les personnes de sexe masculin non indigentes, qui ont accompli leur quatorzième année, ne sont pas arrivées à la soixantième, et ne demeurent pas dans les communes sujettes au droit communal.

Cet impôt est seulement appliqué dans une partie du Modénais, et donne un revenu général pour tous les articles ci-dessus indiqués, de 141,482 fr.

En second lieu, il y a l'impôt du demi pour cent sur les capitaux productifs, porté par la loi du 27 novembre 1849. Sont sujets à l'impôt, tous les crédits *productifs* en général. En sont exempts, les capitaux et revenus qui doivent, par la volonté de ceux qui en disposent, être affectés à des objets du culte, et ceux convertis en papier de crédit public.

L'estimation des capitaux imposables est faite moyennant la déclaration que doivent faire les créanciers, les notaires, les chanceliers du cens, les conservateurs des hypothèques, et moyennant le contrôle des commissions expressément nommées et résidant aux chefs-lieux des provinces.

Cet impôt, qui ne supporte pas le décime de guerre, mais seulement les 18 cent. de dépenses provinciales, donne en général un impôt de 324,500 fr.

Dans les provinces de Modène, on doit encore signaler deux autres impôts spéciaux qui frappent la richesse mobilière ; ce sont, l'impôt sur les bestiaux, porté au budget pour la somme

générale de 144,000 fr.; et l'impôt sur les cultures de riz, d'un produit de 53,000 fr.

Dans les provinces ex-pontificales, les commerces et les industries sont imposés en vertu de la loi des 18 octobre et 29 novembre 1850.

Selon le tarif établi, d'après ces lois, les divers exercices soumis à l'impôt sont divisés en dix catégories diverses; chaque catégorie est encore divisée en deux séries.

A chaque série est appliqué un droit fixe différent, suivant la localité où réside le commerçant, et les localités sont à cet égard divisées en trois ou cinq classes.

Les professions libérales, dans lesquelles on comprend celles des *agents de change*, sont envisagées dans un tarif à part, et chacune frappée d'un droit fixe différent, selon la classe dans laquelle est comprise la commune où elles sont exercées. Mais l'application de cet impôt rencontra de si graves difficultés, que le gouvernement fut amené, en 1854, à céder tous les arriérés dus pour 1851, 1852 et 1853, et à réformer les impôts en les fondant en un seul.

Dans ce nouveau tarif, on supprima toute distinction de degré, et tous les exerçants d'une catégorie identique et les séries d'un même lieu furent cotées à mesure égale, mais très-légèrement.

Cet impôt, du reste, bien que non aboli et toujours subsistant, n'est pas appliqué de fait.

Dans les provinces ex-pontificales, la richesse ne concourt pas d'une façon directe aux charges de l'État.

Les communes sont autorisées à s'imposer une espèce de *taxe personnelle*, connue sous le nom de « *focatico.* » Cette taxe n'est pas réglée par des lois uniformes, mais varie selon les provinces, les bases de l'impôt, le système de perception et sa nature même.

Dans les provinces de Toscane, le commerce et les industries ne sont soumis à aucun impôt spécial.

L'autre richesse mobilière supporte la *taxe de famille*, laquelle, établie par décret de Ferdinand III, du 11 février 1855, est un véritable impôt de répartition directe frappant, non pas la seule richesse mobilière, mais toute espèce de richesse.

Ce décret avait établi le contingent que chaque commune doit donner à titre d'impôt, laissant à la droiture des magistrats communaux le soin de le répartir sur tous les chefs de famille domiciliés dans leur commune.

Quel fut le critérium suivi pour l'établissement des cotes communales, on ne le dit pas ; comme aussi on n'indique aucune règle à laquelle on doive se conformer pour obtenir cette répartition. Seulement dans ce décret on déclare que l'impôt doit, pour chaque commune, être divisé en cinq classes, que les magistrats communaux doivent faire la répartition du contingent communal entre les diverses classes, et élire trois députés parmi les membres de la magistrature, lesquels, calculant la condition et le détail de toutes les familles, et évaluant, s'il le faut, d'après les renseignements des rôles sur lesquels était inscrit l'ancien impôt personnel, déterminent les classes dans lesquelles il faut mettre chaque famille, et par conséquent l'impôt qu'elles doivent payer. Sont dispensés de l'impôt les indigents et les misérables, et ceux qui gagnent à peine de quoi pourvoir au soutien de leurs familles.

Ces dispositions ont continué sans changer au fond jusqu'en 1829, époque où le décret du 29 juillet vint fixer à 2,100,000 livres toscanes la somme totale de l'impôt de famille pour tout l'État, et décida que les communes pourraient partager leur quote part, non pas seulement en cinq classes, mais en autant de classes qui sembleraient plus convenables, d'après les conditions locales respectives.

Dans la suite, on reconnut la nécessité de règles fixes au sujet de cet impôt ; et le décret du 11 janvier 1860 a décidé que la répartition s'en devait faire dans chaque commune, par une commission spéciale, à laquelle on adjoindrait un ou deux délégués pour chaque paroisse, nommés par le gonfalonier et chargés de constater le lieu de résidence des contribuables, leurs possessions, le nombre des enfants n'ayant pas de profits propres, le revenu présumé des propriétés mobilières, et autres indices.

Tout ceci relevé sur des tableaux, la commission, après les avoir soigneusement vérifiés, fixe le nombre des classes que doit comprendre l'impôt pour la commune, le montant de la quotité pour chaque classe, et enfin le *maximum* et le *minimum* de revenu nécessaire pour être inscrits dans l'une ou l'autre de ces classes, en maintenant toujours les exemptions indiquées plus haut.

Pour fixer la classe de l'impôt, la commission doit surtout prendre soin, lorsqu'il s'agit de familles peu aisées, chargées de nombreux enfants, de voir celles qui méritent d'être placées dans une classe inférieure à celle pour laquelle les désignerait le montant de leur revenu.

Les actes de répartition sont ensuite soumis à l'approbation du conseil communal.

Le décret du 24 décembre 1850 définit et précise mieux la nature de cet impôt en établissant qu'il doit principalement frapper le revenu mobilier, et non se transformer en nouvelle charge pour la propriété immobilière.

Cet impôt, pour l'année en cours, est calculé, principal et décime de guerre, à la somme de 1,478,400 francs.

Dans les autres provinces qui composent le royaume d'Italie, la richesse mobilière ne concourt pas aux charges publiques.

Dans les provinces napolitaines, jusqu'au commencement de ce siècle, tout l'amas multiforme des impôts directs se résumait, peut-on dire, en un seul *impôt personnel* ou *par tête*, qui fut, avec le temps, soumis à beaucoup de variations et de vicissitudes; il est basé au fond sur la valeur des biens possédés et sur les gains de l'industrie privée.

Au commencement du siècle, on réorganisa tout le système d'impôts. Entre autre taxes, on établit un *droit* de *patente* à la charge de tous ceux exerçant un commerce, une industrie ou une profession, et une *taxe personnelle.*

Mais ces deux impôts ne durèrent que peu ; modifiés d'abord et réduits, ils furent abolis par décrets du 5 mai 1814 et du 10 août 1815.

Une *taxe personnelle* fut établie en 1820, pour arriver aux moyens de faire face aux énormes dépenses et aux dettes contractées par suites des événements politiques de cette époque; mais il y a peu d'années elle a été abolie; et depuis, dans le système d'impôts napolitains, il n'y eut aucune taxe de ce genre et de cette nature.

Tous les impôts que nous citons sont spéciaux aux diverses provinces; nous devons maintenant parler de quelques-uns qui se trouvent déjà *unifiés* ou existent dans tout le royaume. Parmi ceux-ci sont : l'*impôt pour la vérification des poids et mesures*, et la *retenue* ou *taxe sur les salaires et sur les pensions.*

Le contrôle et la vérification des poids et mesures usités dans le commerce est un service dont se charge le gouvernement et dont il fait la base d'une taxe analogue à celle de l'essai des objets d'or et d'argent.

Cette taxe est double : l'une établie par la marque des instruments qui sont mis pour la première fois en usage ; l'autre est une taxe annuelle que doivent payer ceux qui s'en servent.

Cette taxe est depuis le 1er janvier 1863 étendue à tout le

royaume et rapporte la somme générale de 1,017,000 francs.

La *retenue sur les salaires des employés publics* est également double : on fait une première retenue à titre d'impôt, et une seconde, destinée à former un fonds pour les pensions auxquelles ils ont droit. La taxe varie avec le montant des salaires et selon les diverses provinces ; elle produit 4,670,000 fr.

Un tiers peut être calculé pour le fonds des pensions, et il reste ainsi 3,110,000 fr. environ, c'est-à-dire un véritable impôt sur la richesse mobilière représentée par les salaires des employés.

En résumant tous les chiffres ci-dessus, nous dirons que la richesse appelée *mobilière* paye au trésor la somme annuelle de 18,746,203 fr., correspondant en moyenne à 0 fr. 86 par habitant, et répartis entre chaque habitant des diverses provinces, répondant à la proportion suivante :

Anciennes provinces.	1,92
Lombardie	1,31
Parme et Plaisance.	1,02
Modène.	1,40
Toscane	1,20

Les autres provinces ne payent que 25 c. par habitant; en somme 2,981,016 pour *retenue de salaires* et *poids et mesures*.

A toute cette mosaïque d'impôts divers, le gouvernement, depuis 1861, a voulu substituer un impôt uniforme et homogène, répartissant avec égalité entre tous les citoyens les charges que doit supporter la *richesse mobilière*.

S'il est une matière où l'on puisse signaler beaucoup d'études, c'est assurément celle-ci. Disons-le à la louange de tous les hommes qui depuis 1859 jusqu'à ce moment ont dirigé les affaires financières du royaume, tous se sont préoccupés de la condition diverse des différentes provinces, par rapport aux

impôts qui nous occupent. Lorsqu'en 1859, quand l'annexion de la Lombardie était à peine faite, sous le ministère du comm. Oytana, on nomma une commission chargée de préparer des projets d'impôts qui égalisassent la condition des anciennes et des nouvelles provinces. Les révolutions qui survinrent à cette époque ne permirent pas de mettre en vigueur les projets alors élaborés.

La commission législative instituée peu après continua le travail, et s'occupa de toutes les provinces nouvellement réunies à la monarchie de Savoie.

En 1861, sous le ministère du comte Bastoggi, une nouvelle commission était créée pour les études de *l'imposition de la richesse mobilière*, et on formula un projet *d'imposition sur la rente*, qui indique un grand pas dans la voie du progrès.

Ce projet fut aussi examiné de nouveau par le soin du ministre Sella, et présenté en 1862 à la chambre des députés, qui ne le discuta pas.

Probablement le ministre actuel, M. le comm. Minghetti, attachera son nom à l'acte législatif qui fera disparaître toute inégalité entre les différentes parties du royaume par rapport à l'imposition de la richesse mobilière.

De fait, il a déjà présenté à la chambre le projet d'imposition tel qu'il avait été au fond, longuement et amplement étudié, puis formulé sous son prédécesseur.

La chambre l'a déjà pris en examen, et nous prédisons au pays que quand notre travail verra le jour, notre examen des divers impôts ne sera plus qu'un examen historique (1).

Avec ce projet, il s'agit d'abolir toutes les variations d'impôt qui, de diverses manières, frappent la *richesse mobilière*, et de leur substituer un *seul impôt général sur les revenus* de cette richesse.

(1) Voir *l'Appendice*.

L'impôt est évalué à un contingent fixe de 55 millions de francs. Vu la nouveauté du système qu'il s'agissait de mettre en vigueur, le gouvernement n'a pas eu le courage d'établir un impôt de quotité, qui peut-être eût fait courir le risque de voir grandement diminuer la rentrée pour la première année de son application.

Ce contingent est réparti entre les provinces en raison :

1° De la population absolue ;

2° De la population relative;

3° De la somme de l'impôt foncier rural et urbain, dont est frappée la province entière ;

4° De la somme payée dans la province pour ses taxes d'enregistrement et de timbre, dans le semestre antérieur au temps de la répartition.

Tels sont les critériums d'après lesquels le gouvernement croit pouvoir, du moins approximativement, arriver à connaître la richesse imposable de chaque province pour y proportionner l'impôt.

Certes, de tels éléments ne sont pas à l'abri de toute exception, mais une raison péremptoire plaide en leur faveur, et c'est qu'en voulant déterminer l'impôt par *contingents* on n'avait peut-être pas de critérium plus sûr à prendre.

D'autre part, en traitant d'une vaste zone de territoire tel que celui d'une province, de semblables éléments peuvent suffire et paraître assez concluants et partout acceptables.

On ne doit pas oublier qu'il s'agit d'établir le *contingent* pour quelques années seulement, et qu'ensuite l'expérience pourra plus facilement corriger les erreurs dans lesquelles on peut tomber.

Le *contingent provincial* établi dans le mode indiqué, est réparti entre les communes, en raison de :

1° La population absolue de chaque commune;

2° La somme de l'impôt foncier ;

3° Le montant des revenus ordinaires de chaque commune.

Le contingent communal est ensuite réparti entre les contribuables, sur la base des *revenus certains ou présumés* qui se perçoivent chaque année.

Sont néanmoins exceptés : les revenus qui sont déjà sujets à la *contribution foncière ;* les *rentes inscrites sur le grand livre de la dette publique ;* les crédits des sociétés de secours mutuels dûment autorisées.

La première de ces exceptions est nécessitée par la nature de l'impôt qui doit se borner à frapper la *richesse mobilière*, laissant la foncière sous l'impôt spécial déterminé pour elle.

La seconde exception est un hommage au principe de l'institution de la dette publique, que les capitaux prêtés au gouvernement ne doivent être soumis à des retenues d'aucune sorte ; et de fait, disons-le franchement, c'est une nécessité de notre condition financière actuelle. La sévère et scrupuleuse observation des clauses et contrats produit le crédit, tant pour les individus que pour les États, et particulièrement pour les États nouveaux.

La troisième exemption enfin est un hommage aux institutions qui ont un caractère de bienfaisance.

Le relevé du revenu des contribuables a pour base la *déclaration* qu'ils sont obligés d'en faire, garantie par la sanction d'une amende et contrôlée par des commissions communales, nommées par les conseils respectifs des communes et présidées par un officier que désigne le sous-préfet.

Le travail de la commission communale est encore revu en appel, s'il est besoin, tant dans l'intérêt des contribuables que dans celui du trésor, par les commissions provinciales; les membres en sont choisis partie par le conseil provincial, par-

tie par la chambre de commerce, avec la présidence d'un membre nommé par le préfet.

Dans ce projet, nous voyons avec plaisir le progrès que l'on veut obtenir.

On laisse les systèmes empiriques d'imposition qui prétendent connaître le revenu des citoyens d'après de fallacieux, et bien souvent inutiles indices extérieurs qui manifesteraient la richesse.

On établit l'impôt sur sa base naturelle, c'est-à-dire sur la richesse vraiment et directement connue; et le système financier se rapproche ici du type idéal indiqué par les sciences économiques.

Le gouvernement se montre, comme il doit l'être, un gouvernement national, confiant dans les citoyens, en tant qu'il remet jusqu'à un certain point le payement de l'impôt à l'honneur des citoyens eux-mêmes.

Il laisse aux communes le soin de gérer et de surveiller des intérêts et des impôts qu'elles sont fort à même de fixer et de répartir.

Enfin, l'on augmente le revenu du trésor de la somme considérable de 55 millions, et on met en pratique le principe émis dans la loi fondamentale de l'État, qui veut répartir les charges publiques entre les citoyens en proportion de leur avoir.

PERCEPTION DE L'IMPÔT.

Comme accessoire à l'impôt direct, nous croyons devoir ajouter ici au chapitre du budget actif le chiffre de 4,599,038 fr. qui figurent pour *frais de perception*.

Nous avons eu déjà l'occasion de remarquer à cet égard aussi comment diffèrent entre elles les diverses parties du

royaume car si dans quelques-unes le service de perception se fait par le trésor qui se rembourse au moyen d'une surtaxe, dans quelques autres au contraire ce service est à la charge des communes et ne figure pas au budget national.

Il sera convenable de donner ici un aperçu des divers systèmes qui existent dans les diverses provinces au sujet de la *perception des impôts.*

Pour la perception des impôts directs, et spécialement celui de l'impôt « *prediale*, » la Lombardie est sous le régime des patentes du 15 avril 1816.

Les dispositions en sont coordonnées en vue de la prompte et sûre recette de l'impôt et du versement intégral du produit relatif dans les caisses du trésor, fixé pour toute l'année administrative et réparti entre les mois de l'année.

Chaque commune est responsable vis-à-vis du trésor du payement de l'entière quotité de l'impôt attribué à son territoire respectif; et les modes et règles de perception vis-à-vis des contribuables sont bien déterminés par la loi, mais le sont dans le but d'aider et même de forcer les communes à pourvoir effectivement à ce que le trésor soit satisfait, afin que le gouvernement ne soit pas dans la nécessité de faire valoir la responsabilité des communes.

Ces patentes enjoignent aux communes un mode principal de perception, celui de la « ferme, » et un autre, celui de l'administration, au degré secondaire et accessoire. Et de quelque sorte qu'elle s'effectue, au centre et en dehors des percepteurs communaux, le receveur provincial reste chargé à son tour de recevoir et d'exiger les sommes dues, pour les verser ensuite au trésor.

Le bail ou « ferme » est de trois ans, et se conclut par acte public, sous la surveillance des agents du gouvernement, mais avec la coopération et l'assentiment de la représentation com-

munale. Le percepteur est rétribué à tant pour cent ; il fournit une caution acceptée par la commune, s'oblige à payer, à des échéances fixes, puis reçoit son décret de nomination de l'autorité politique. Le percepteur peut assumer ces charges, parce qu'il est en même temps soutenu par son privilége fiscal, qui lui donne faculté de procéder, sans avoir besoin ni du décret du juge ou de toute autre autorité, et au moyen du sergent communal, à la vente publique, assisté du secrétaire de la commune, des biens fonciers du contribuable récalcitrant, des meubles et jusqu'aux immeubles, de ceux situés dans le territoire communal ou en dehors. Cette procédure est très-rapide et peut se terminer en soixante jours.

Le percepteur peut vendre au plus offrant ; seulement les immeubles ne se peuvent adjuger au-dessous de la moitié de la valeur censitaire.

A défaut de « ferme, » il y a la perception par *administration*, Le chef de la province nomme un percepteur d'office, pour un an, sans l'obligation de ce qui est ou n'est pas perçu des impôts de la commune, qui doivent se recouvrer au moyen d'un délégué de son choix, qui exerce la perception. Les percepteurs d'office n'ayant pas l'obligation de payer le non échu, n'ont ni le droit ni le besoin pour eux-mêmes du privilége fiscal ; celui-ci regarde alors la commune ou la représentation communale ; il est exercé par le percepteur d'office, mais comme procureur de la commune même.

Au chef-lieu de province se tient le receveur provincial, élu en charge à la suite d'une enchère publique, et nommé par décret du gouvernement ; il répond de ce qui est perçu et non perçu, avec caution acceptée par la représentation provinciale. Son mandat principal est de recevoir l'impôt des percepteurs, pour le reverser au trésor ; il a à son tour le droit d'user des exécutions privilégiées contre les percepteurs et leurs

agents, puis contre les contribuables récalcitrants eux-mêmes, et peut au besoin poursuivre le remboursement sur la commune ou sur les communes. Ses rapports avec les percepteurs communaux sont analogues à ceux de ces derniers avec les contribuables. Que si le receveur provincial se trouve en retard, c'est à la représentation provinciale de pourvoir à l'indemnité du trésor en activant l'exécution privilégiée contre le receveur lui-même.

Aux organes du gouvernement appartient de surveiller, diriger, seconder l'action des percepteurs communaux et des représentations communales, aussi bien que l'action du receveur provincial et de la représentation provinciale ; et toutes les questions qui peuvent surgir dans l'exécution des patentes, entre les percepteurs et les contribuables, entre ceux-ci et les communes, entre le receveur provincial et la représentation proviciale, sont réservées à la connaissance de l'autorité politique, à l'exclusion de toute intervention de la magistrature.

Le système napolitain pour la perception des impôts directs, tels que l'impôt foncier, a une similitude complète avec le système lombard, mais quant à la forme et quant au mode de caution, il est grandement différent.

La perception se fait pour le compte du gouvernement par des percepteurs à vie placés par le gouvernement lui-même, ou par des percepteurs biennaux choisis par les communes. Cette variété subsiste toujours de fait. Ceux-ci relèvent des percepteurs de district, et ceux-ci des receveurs généraux (de provinces), lesquels sont des employés publics, mais obligés à des versements à époques fixes, et fournissant une caution.

Les receveurs ont un traitement fixe, outre des profits éventuels ; les percepteurs et collecteurs un *droit de perception*.

Le contribuable récalcitrant est soumis à la contrainte, laquelle est double : *réelle*, ou consistant dans le séquestre des meubles, baux, revenus, contrats; *personnelle*, ou consistant dans une garde à domicile ou en des plantons à ses frais.

Le trésor a un privilége sur ce qui provient du fonds sujet à l'impôt en retard, et dû par des tiers à titre de bail, contrat, dépôt, etc. Ce privilége, qui passe avant tout autre droit, dure deux années.

Dans les provinces de la Romagne, l'impôt foncier et les autres revenus directs se recouvrent au moyen d'administrateurs de la « Camera, » résidant au chef-lieu de chaque province, lesquels prennent l'obligation de payer le perçu et le non perçu, sont responsables des opérations des percepteurs subalternes, fournissent une caution en argent comptant, et reçoivent en retour une certaine somme sur la totalité des amendes encourues par les débiteurs récalcitrants.

Le ministère des finances notifie à l'administrateur la contribution due par chaque commune, l'administrateur la transmet aux percepteurs de chaque chancellerie du cens, lesquels expédient ensuite à l'administrateur les rôles individuels de chaque commune. Et de là l'obligation pour l'administrateur de faire rédiger par ses percepteurs au commencement de l'année les feuilles portant la quotité due par chaque contribuable et de la transmettre aux gonfaloniers ou prieurs pour la consigner gratuitement aux contribuables eux-mêmes.

Les percepteurs subalternes sont députés par l'administrateur, à ses frais et périls, et sauf l'approbation ministérielle. Le règlement prescrit le mode de procéder des percepteurs et les termes y relatifs; mais quelque convention qui soit intervenue entre ces derniers et l'administrateur de la « camera », ceux-ci doivent toujours mettre à leur propre dû

l'entière portion de deux mois dans les comptes de la première quinzaine du mois suivant.

Toutes les dépenses indistinctement, qui sont inhérentes à la perception pour le personnel des percepteurs, pour les registres, bulletins, avis, logements de service et pour effectuer les payements vis-à-vis du gouvernement, sont à la charge de l'administrateur de la camera, et de même sont à sa charge les frais pour l'envoi, au dépôt général, des sommes excédant les engagements pris à l'égard du trésor.

En cas de retard ou de défaut dans le versement de ces sommes au dépôt central, le gouvernement peut ou punir l'administrateur de la même amende à laquelle sont soumis les contribuables récalcitrants, ou pourvoir autrement aux intérêts du trésor, en se dédommageant au besoin par la somme déposée en caution.

Pour effectuer la perception de la « dative » royale, comme de toute autre somme dont il est chargé, on accorde à l'administrateur le privilége de *main royale*, qui peut s'exercer au moyen de sergents pris à cet effet, ou de sergents ordinaires, dont l'action doit être surveillée par l'administrateur et sous sa responsabilité.

La procédure exécutoire s'exerce aussi aux frais de l'administrateur seul, et le gouvernement n'intervient que dans le cas où le fonds ne se peut vendre.

Le gouvernement exerce ensuite pour sa part une vigilance continuelle sur la gestion de l'administrateur. Celui-ci doit tous les quinze jours remettre au ministère le compte courant de sa caisse convenablement réglée. Le retard provoquerait une perquisition aux frais de l'administrateur. A la fin de l'année l'administrateur de la camera doit en outre transmettre au ministère le compte rendu de sa gestion annuelle.

La perception des impôts directs est, en Toscane, réglée de

telle sorte que le gouvernement ne court aucun risque ni de retard, ni de perte dans la rentrée.

Le gouvernement répartit le contingent entre les communes en proportion de la rente foncière imposable; la perception s'opère ensuite d'une manière générale, mais à la charge et sous la responsabilité de la commune. La quotité d'impôt déterminée par le gouvernement est ensuite répartie par la commune entre chaque contribuable en proportion de sa rente foncière respective; la perception est ensuite confiée à un « camerlingue communal, » choisi au sort parmi les contribuables de la commune, qui reste en charge quatre ans, et doit fournir caution hypothécaire.

Les dépenses sont supportées par le camerlingue, qui, en retour, a un salaire convenu de la commune; ou plutôt les amendes des contribuables récalcitrants; car le plus souvent les communes s'affranchissent de tout salaire en abandonnant au camerlingue la totalité de ces amendes.

Si parfois le camerlingue ne peut obtenir la dette des contribuables, il doit dans un bref délai signaler les récalcitrants au tribunal, et ainsi il se dégage du payement de ce qui n'est pas perçu et qui devra retomber sur la commune.

Avec ce système, il n'y a pas d'exemple en Toscane que le trésor royal ait jamais perdu la plus petite somme sur les impôts qu'il lève.

Le même système s'applique à l'impôt sur le revenu, dit « impôt de famille, » lequel divisé préalablement par le gouvernement en raison de la population, est ensuite réparti par une députation communale entre les habitants, en proportion de leur revenu respectif.

Du reste, le camerlingue perçoit aussi les revenus propres à la commune et en paye les frais, de même qu'il est le payeur au

compte du gouvernement dans la commune de sa résidence; et il le fait de bon cœur et sans risques aucuns; car il arrive à diminuer ainsi les frais du transport de l'argent dans les caisses du gouvernement, frais qui sont à sa charge, comme y restent également les soustractions que peut subir l'argent du trésor, même par accident fortuit, durant ce transport.

Dans la province de Parme, l'impôt foncier se perçoit, en cas de retard, moyennant une procédure exécutoire, dite privilége du fisc. Cette procédure est exercée par des percepteurs nommés par le gouvernement et menée à terme à l'égard des contribuables, sans retour vis-à-vis des communes. Et pour les quotités minimes, qui ne valent pas la peine de faire marcher la procédure exécutoire, non perçues on les abandonne; mais, du reste, on peut dire que la contribution foncière se recouvre dans sa totalité, telle qu'elle résulte des rôles.

Par contre, dans les provinces de Modène, la perception des impôts directs se fait par des percepteurs nommés par les communes sous leur responsabilité et en dehors de toute action gouvernementale.

Dans les provinces du Piémont, les percepteurs sont nommés par le gouvernement, à l'instar des employés. Dans le cas de non-payement, des commissaires procèdent à la saisie et à la vente à la criée des effets mobiliers, revenus ou créances du contribuable réfractaire. L'exécution par voie mobilière restée sans résultat, il y a lieu à l'exécution par voie immobilière selon le privilége accordé aux finances par l'art. 2195 du Code civil.

L'adjudication des biens immeubles est autorisée par le sous-préfet; le fonds désigné est ensuite inscrit sur les registres du receveur des domaines. Si l'on préfère alors l'enchère à l'adjudication, l'affaire devient de la compétence des tribunaux ordinaires.

Les lois sardes n'admettent pas encore le principe de l'obligation générale de la commune et recours contre elle-même.

De l'examen précédent résulte que, seulement dans les provinces méridionales, ex-pontificales, le Parmesan et le Piémont, les frais de perception sont à la charge du trésor; et à ces seules provinces se rapporte la somme de 4,554,549 fr., établie pour ce chapitre au budget, en surcharge des contributions directes. De cette somme, 3,000,000 de francs se rapportent à l'impôt foncier et le reste aux autres impôts directs.

Toute cette somme pourtant n'est pas exactement dépensée pour le but auquel elle est destinée; une partie peut s'appeler un véritable revenu du trésor. Et de fait, dans le Piémont comme dans les provinces méridionales, la surtaxe pour frais de perception est fixée à 4 p. 100 des impôts à percevoir; mais il est reconnu que 3 p. 100 sont suffisants à cet égard, comme l'a remarqué dans ses discussions la commission créée par le décret du 21 août 1861 pour l'égalisation de l'impôt foncier.

Sur une autré question, nous ne pouvons, à propos des frais de perception, être tout à fait de l'avis de cette commission; c'est sur le montant de ces frais qu'en Toscane la commission établit au chiffre de 3 p. 100. Certainement il est difficile de préciser pour ces provinces les chiffres de ces dépenses; mais il faut considérer que la perception en Lombardie coûte à peine 1 et 1/4 p. 100; dans le Piémont, avec le nombreux personnel que veut le système en vigueur, on calcule à peine la dépense à 3 p. 100. On ne peut donc se persuader qu'avec le système toscan, qui permet aux communes, dans la majorité des cas, de faire face aux frais de perception avec le produit des amendes, et qui fait de la perception comme une affaire de famille, les 3 p. 100 soient nécessaires. Nous pensons, quant à nous, que, s'il était possible de faire à cet égard un

calcul un peu sûr, on reconnaîtrait que le 1 et 1/4 p. 100 de la Lombardie est plus que suffisant pour le système toscan.

REVENUS EN ÉCHANGE DE DIVERS SERVICES RENDUS.

Parmi les revenus de l'État, il en est plusieurs qui sont comme une compensation spéciale de certains services déterminés, et ils figurent dans divers chapitres du *budget actif*.

Les dépôts judiciaires pour recourir en cassation, tant dans les matières civiles que dans les matières pénales, sont évalués à 140,000 fr., avec une réduction de 20,000 fr. sur la somme proposée par le ministère; car, dans l'intervalle de la présentation à la discussion du budget, on a constaté une diminution. Cette branche de revenu, bien qu'elle n'en porte pas le nom, peut à bon droit se considérer comme une amende, car le dépôt est perdu pour celui dont le recours est rejeté.

Une autre diminution a été faite sur la branche des dépôts volontaires et judiciaires en Sicile; proposée par le ministère à 500,000 francs, la somme a été réduite par la chambre à 400,000 francs.

Le recouvrement des frais de justice criminelle, de cautions et délits, donne un revenu de 516,000 fr. Les droits pour significations aux comptables sont fixés à 16,000 fr., avec une diminution de 58,000 fr.

Le recouvrement des sommes payées pour assignations et autres frais pour le chargement des marchandises et la rentrée des prix de transport, — comme l'indiquent assez ces paroles mêmes, — constitue une autre compensation spéciale d'un service. La somme inscrite au budget est de 1,000,000 de francs.

Vient ensuite l'impôt de 1 pour 100 sur le capital nominal des titres au porteur déposés près l'administration de la dette

publique. Le chiffre calculé au budget n'est que de 2,000 fr., et constitue aussi un revenu correspondant au dépôt.

Signalons, en outre, l'impôt sur les dépôts judiciaires et « pupillaires » en Lombardie, lequel, établi par la loi du 27 janvier 1840, donne un revenu de 12,000 fr. L'impôt sur le dépôt des marques et signes particuliers, en fait de commerce, donne 100 francs selon le budget provisoire, et fut établi seulement dans les anciennes provinces par la loi du 19 mars 1853; mais dans les neuf premiers mois de l'exercice 1863, il avait produit un rapport de 150 fr. 4 c. Ce résultat montre qu'on a formé beaucoup de nouveaux établissements d'industrie et de commerce.

REVENUS DU PATRIMOINE DE L'ÉTAT.

Sous ce titre, sont compris divers chapitres du budget actif qui ont une importance capitale. Il faut noter d'abord les revenus du patrimoine de l'État, des évêchés et des prélatures en Sicile. Viennent ensuite les revenus de l'université, — de quelques biens autrefois appartenant aux ordres religieux, — de l'imprimerie gouvernementale de Milan, — des voies ferrées et des lignes de navigation des lacs exploitées par le gouvernement, — des télégraphes électro-magnétiques, — du travail des institutions pieuses, — des maisons de peine, de force, de séquestration et de reclusion, — des prisons judiciaires, — et des billets et des actions industrielles qui sont la propriété de l'État.

Les revenus du patrimoine de l'État sont estimés à 16,126,883 francs. En capitalisant cette somme au taux de 4 pour 100, la propriété immobilière fructifiante de l'État arrive à représenter un capital de plus de 400,000,000 de francs.

N'oublions pas que ne figurent pas au budget, si ce n'est pour mémoire, les baux des logements à l'usage du gouvernement, et que le gouvernement s'occupe d'en dresser un exact inventaire.

Les revenus des évêchés et des prélatures en Sicile donnent un revenu de 800,000 francs.

A Modène et à Parme ont été supprimées les imprimeries, dirigées « économiquement » par le gouvernement.

Reste pourtant celle de Milan, qui a un revenu de 400,000 francs et qui, elle aussi, sera supprimée.

Les voies ferrées et les lignes de navigation des lacs exploitées par le gouvernement donnent un revenu de 21,760,000 francs. Les chemins de fer en voie d'exploitation par l'État parcourent une distance de 703 kilomètres. Ceux exploités par des sociétés particulières montent à 1769 kilomètres. En 1859, les chemins de fer italiens en exercice atteignaient à peine une longueur de 1,500 kilomètres, dont plus de la moitié appartenait au Piémont.

Les revenus des télégraphes électro-magnétiques sont calculés, comme pour 1862, à 2,500,000 francs, malgré l'abaissement du tarif ordonné par royal décret du 30 octobre 1862. Il convient de dire que les revenus de ce chapitre sont en hausse, tant il est vrai que, même en matière de finances, le bas prix double les bénéfices. De fait, dans le mois de janvier, les télégraphes ont donné un produit de 474,755 fr., avec une augmentation de 244,311 fr., par rapport au mois de décembre; — en février, 566,738 fr., c'est-à-dire une augmentation de 91,983 fr. sur janvier; — en mars, 486,721 fr., avec une diminution de 80,016 fr. sur le mois précédent; — en avril, 619,435 fr., ou une augmentation de 132,713 fr. sur mars; — et en mai, 709,576 fr., avec une augmentation de 90,141 sur avril.

Les revenus du travail des institutions pieuses, des prisons de correction, de force, de séquestration, de reclusion et des prisons judiciaires montent au total de 1,725,200 fr.

Le revenu particulier de l'université donne une somme de 129,488 fr.

Le produit net des biens des ex-jésuites et de ceux annexés à l'État dans la Sicile présente un autre revenu de 313,980 fr.

Viennent ensuite les revenus des billets et des actions industrielles que possède l'État, c'est-à-dire 68,927 fr., avec une diminution, du chiffre proposé par le ministère, de 1,795,834 fr., produit des chemins de fer de Coni et de Stradella; chiffre provisoirement supprimé du budget actif, ainsi que dans le budget du ministère des travaux publics, où se trouvait inscrite une somme égale comme dépense.

Les certificats de rente sur la trésorerie générale de Naples donnent un autre revenu de 12,194 fr.

Viennent en dernier lieu les intérêts de 6 pour 100 sur un million de ducats de propriété de la trésorerie générale de Naples, employés pour les négociations de la caisse d'escompte, en 255,000 fr.

En additionnant toutes les sommes jusqu'ici énoncées, on a un revenu de 44,091,672 fr., produit du patrimoine de l'État. En dehors du produit du travail des maisons pieuses et des prisons, qui montent à 1,725,000 fr., toutes les autres sommes sont représentées par un capital effectif. Si bien que, en réduisant le chiffre mentionné d'un million et demi, on a 41,500,000 fr. environ, qui, capitalisés à raison de 4 p. 100, représentent un capital excédant un milliard.

Si l'on joint, — que la main-d'œuvre des prisons, comme celle qui pourrait aussi s'affermer, représente une valeur en capital, — que beaucoup de travaux publics ont été exécutés sans économie, ayant même duré beaucoup trop longtemps,

de manière à n'en faire jouir que nos descendants, — et que l'État, soit directement, par sa propre action, soit indirectement, par divers contrôles, dépense dans l'administration de ce patrimoine une somme d'au moins 8 à 10 millions, — on peut assurément, financièrement parlant, dire qu'un tel capital surpasse assez le milliard et correspond au tiers et presque à la moitié de la dette publique italienne. Si l'on veut ensuite tenir compte du loyer présumé des fabriques et locaux réservés à ces diverses branches de service gouvernemental, nous croyons qu'on devra doubler tout le revenu que le capital ci-dessus indiqué; et ainsi nous aurons un *patrimoine réel* de l'État, dont la *valeur* et le *revenu* représentent la valeur *nominale* et la *rente* de la dette italienne tout entière.

Ces résultats ne peuvent pas sembler excessifs à qui considère que le royaume d'Italie a absorbé en lui sept gouvernements qui avaient sept patrimoines distincts et sept administrations aussi distinctes, avec des systèmes financiers qui empêchaient toute aliénation des biens domaniaux.

REVENUS DIVERS.

La multiplicité des *revenus divers* du budget actif de l'Italie prend sa source : 1° dans les sept systèmes et les sept législations financières des petits États qui jusqu'ici la fractionnaient et la divisaient; 2° dans le système reçu d'imposer et de taxer toutes choses en faisant de tout acte et de tout mouvement des citoyens une source de gain pour l'État, sans s'occuper si ce revenu était petit ou grand, de 100 francs ou d'un million; 3° dans l'irrégularité et l'absence même de classification des droits et revenus, qui par leur nature identique pouvaient être

parfois rassemblés et former un seul chapitre, mais se trouvaient épars et divisés.

Parmi les revenus divers se remarquaient les suivants :

La surtaxe pour travaux hydrauliques, pour la navigation et les ports, laquelle donne un revenu de 574,000 fr.;

Le produit des émoluments communaux, y compris les remboursements du papier timbré exige dans les opérations du cadastre et le produit des archives des cartes, 111,000 fr.

Les droits de « compulsion, » 30,000 fr.

Les amendes judiciaires, 500,000 fr.

Les revenus éventuels divers, 42,282 fr.

Les « bulles de croisade, » dans les Deux-Siciles, 84,575 francs.

Les revenus des secrétaireries des corps judiciaires et des justices de canton et de police, 3,441,600 fr.

Et les revenus des consulats à l'étranger, 360,000 fr.

A ces revenus principaux s'en ajoutent d'autres, qui sont :

La quotité due au trésor national sur les droits de secrétairerie, dans le sens de la loi du 16 novembre 1859, 60,000 fr.

Le produit de la tolérance des monnaies, 12,000 fr.

Les produits éventuels, 5,000 fr.

Les droits sur les contrats et les produits des chancelleries, 63,930 fr.

Les revenus éventuels des divers ministères, 2,450,000 fr.

Et le remboursement des dépenses pour salaires et autres payements à la charge du budget de l'État, 3,844,139 fr.

Nous devons, en outre, noter les revenus :

Des écoles de médecine vétérinaire, 74,186 fr.

Des écoles d'ingénieurs, 4,200 fr.

Des archives de l'État en Toscane, 500 fr.

Des institutions scientifiques, 400 fr.

Des bibliothèques nationales, 468 fr.

Des institutions des beaux-arts, 71,210 fr.

Des institutions de musique, 35,787 fr.

Des institutions d'instruction secondaire classique, en Sicile, 28,741 fr.

Des institutions de sourds-muets, 6,000 fr.

Des colléges nationaux pour les garçons, 123,241 fr.

Et des maisons d'éducation pour les filles, 188,359 fr.

Enfin, parmi les revenus de nature diverse, il faut remarquer le revenu de la loterie.

Dans le budget de 1862 il était prévu à la somme générale de 42,412,000 fr.

Dans le budget de 1863 il est fixé par le ministère, avec une diminution de 622,793 fr., au chiffre de 41,789,207 fr.

La chambre des députés a fait encore la réduction de 4,789,207 fr.; si bien que la somme reste définitivement calculée à 37,000,000 de fr.

Un jour viendra où, pourvu qu'on le veuille énergiquement, cette source de revenus disparaîtra complétement du budget.

REVENUS EXTRAORDINAIRES.

Ces revenus, d'un caractère transitoire et passager, ne demandent pas un sévère examen. Il convient pourtant de dire que la reproduction des revenus nouveaux et la substitution successive des uns aux autres a fait acquérir à cette partie du budget une certaine stabilité de succession et de reproduction.

Le capital qui peut se retirer de la vente des biens domaniaux est estimé à 50,000,000 de fr. Le produit de la vente des

tableaux de comparaison entre les poids et mesures autrefois en usage dans les provinces méridionales est fixé à 30,000 fr. Et le concours des institutions pieuses dans les dépenses pour travaux de routes nationales donne un reveuu de 24,407 fr.

A ces chiffres il faut ajouter : 1° la restitution des avances faites à la société Rubattino, concessionnaire du service postal sur le continent, la Sardaigne et l'archipel toscan 180,000 fr.; 2° le remboursement de la part des communes des provinces de Naples et de Sicile des sommes avancées par le gouvernement à titre de frais d'appropriation de logements pour les nouvelles magistratures, 200,000 fr.; 3° et le capital représenté par la rente à émettre en payement des frais de construction des chemins de fer de Ligurie 6,000,000 de fr.

Le budget actif extraordinaire fut proposé par le ministère au chiffre de 62,486,407 fr. La chambre a fait une réduction de 6,052,000 fr. Reste définitivement le chiffre de 56,434,407 fr.

Dans un budget normal les revenus en vue des dépenses extraordinaires vont diminuant de main en main, et se réduisent à de faibles capitaux ou disparaissent tout à fait. Serait-il donc juste, pour certains chapitres de *revenu* ou de *dépense*, de créer un budget *extraordinaire* distinct et séparé du budget *ordinaire?*

XXXIX

Comparaisons

Nous voulons maintenant résumer les chiffres principaux du budget et faire quelques comparaisons, qui, en tenant compte de ceci, que les termes et les données mis en regard

sont non *égaux*, mais *semblables*, pourront être d'utiles enseignements pour l'avenir.

Le budget de la dépense a été fixé par le gouvernement au chiffre de 772,419,781 fr. 54 c. pour la partie ordinaire, et de 190,380,828 fr. 42 c. pour la partie extraordinaire, en tout 962,800,609 fr. 96 c.

La chambre des députés, dans la séance du 6 juin 1863, a arrêté les dépenses ordinaires à 780,558,365 fr. 13 c., les dépenses extraordinaires à 163,032,799 fr. 55 c.; c'est-à-dire une dépense totale de 943,791,364 fr. 68 c., avec une économie apparente de plus de 19 millions.

Si l'on songe que dans le budget passif des finances est inscrite la nouvelle dépense de 35,716,793 pour le service de l'emprunt de 700,000,000 de fr., et que dans les divers budgets figurent quelques autres dépenses nouvelles, l'économie générale dépassera 75 millions. Et en tenant compte de ce que cette économie se rapporte à un peu plus de la *moitié de l'exercice financier*, c'est-à-dire à une partie du second semestre de l'année, car les budgets n'étant discutés et approuvés que fort tard, les dépenses du premier semestre étaient déjà en cours d'exercice, il s'ensuit que l'économie, reportée sur tout l'exercice annuel peut monter dans les années à venir à bien plus de 110,000,000 de fr.

Le budget des revenus proposé par le ministère est pour la partie ordinaire de 546,529,134 fr. 29 c., et pour la partie extraordinaire de 62,486,407 fr. 85 c. ; en tout 609,015,542 fr. 14 c.

La chambre des députés a arrêté la partie ordinaire à 519,284,271 fr. 88 c., la partie extraordinaire à 56,434,407 fr. 85 c. ; en tout 575,718,679 fr. 73 c. Ce qui fait une diminution de 33,296,862 fr. 41 c.

La chambre des députés a été amenée à une telle réduction

sur la branche des revenus par la considération que le résultat de dépouillements partiels de quelques branches d'impôts de 1862 et même de l'exercice courant faisait présager de moindres revenus.

Mais on se trompe en prenant comme point de départ trop absolu un exercice anormal, tel qu'était celui de 1862, et d'autant plus anormal que dans cette année on a mis pour la première fois en pratique plusieurs des principales lois sur les finances, lesquelles à leur début rapportèrent peu de chose au trésor.

Joignez aussi que les dépouillements mensuels de l'année courante n'ont pas toujours la valeur qu'on veut leur donner, parce qu'ils se rapportent aux premiers mois de l'exercice, et qu'on sait que dans les trois derniers mois de l'année l'activité commerciale et le mouvement des affaires croît et se double. De plus, dans les derniers mois de l'année les affaires sont mises à jour; et comme le plus souvent les lois de finances grèvent les actes *accomplis*, on constate dans cette période de plus grands revenus. Suivant la proposition du ministère il y avait un déficit pour la partie ordinaire de 225,890,647 fr. 25 c. pour la partie extraordinaire de 127,894,420 fr. 57 c.; en tout, 353,785,067 fr. 82 c.

Suivant la chambre des députés, la perte pour la partie ordinaire montait à 261,474,293 fr. 25 c., pour la partie extraornaire à 106,598,391 fr. 70 c.; en tout, 368,072,684 fr. 95 c.

On a donc un déficit apparent de plus de 14,287,617 fr. 13 c. Mais si l'on considère que le produit des impôts ne diminuera probablement pas des 33 millions défalqués par la chambre, mais qu'au contraire il augmentera bien plus que de ce chiffre, et que dans le budget, spécialement dans la partie extraordinaire, sont inscrites quelques dépenses nouvelles pour des réformes et innovations devenues provisoirement néces-

saires, ainsi que, nous l'avons dit, la rente qui doit servir les intérêts du nouvel emprunt, le déficit effectif se réduit à un peu plus de 300 millions, et en étendant les économies faites à tout l'exercice, à 250 millions environ. Il faut noter que dans ce déficit entrent les dépenses extraordinaires pour 106,598,391 fr. 70 c., et comme ces dépenses, dès qu'on le veut, n'ont qu'un caractère transitoire, il s'ensuit que le déficit réel ordinaire se réduit à moins de 160 millions.

Si l'on tient compte que, parmi les dépenses de guerre, les moindres revenus, les frais de matériel et autres pareils, le *service de la nationalité et de la liberté* a coûté à l'Italie près de 2 milliards, la somme de 160 millions représente, un peu plus ou un peu moins, les intérêts de cette somme, qui seraient à découvert (1).

A cet égard on pourrait peut-être répéter avec M. Guizot que « la liberté est un bien si précieux qu'un peuple ne doit jamais la marchander. » Mais les Italiens ont généralement exprimé le désir et ont, après les économies déjà opérées, l'espoir d'obtenir aussi une liberté à bon marché.

Les derniers états de la population relevés en 1857, et même avant, par le soin des administrations déchues, donnaient aux contrées qui composent aujourd'hui le royaume d'Italie le chiffre de 21,601,126 habitants; au 1er janvier 1862, la population de fait des 59 provinces du royaume atteignait le chiffre de 21,776,953 habitants. Dans l'intervalle du relevé officiel d'autrefois et celui du nouveau gouvernement, il y a donc eu un accroissement de 175,827 habitants, ou de 0,81 p. 100.

Un tel résultat peut être regardé comme satisfaisant, si l'on

(1) La guerre de l'indépendance légua aux États-Unis d'Amérique une dette qui s'est élevée, à la fin du XVIIIe siècle, à 704 millions de dollars, et qui était éteinte en 1835 par les excédants des recettes sur les dépenses. — Garnier, *Traité des finances*, 1862, p. 245, note.

se rend compte des graves circonstances amenées par le grand acte de notre résurrection, la guerre et les changements politiques et administratifs qui en furent la suite (1).

Pris une moyenne et un chiffre approximatif, on peut dire que la population d'Italie, dans les cinq dernières années, s'est augmentée de 175,000 habitants annuellement. Suivant les chiffres donnés par Bastiat, la population d'Angleterre en 1840, était de 27,599,968 habitants et augmentait annuellement de plus de 360,000. On doit avec raison en conclure que la population d'Italie augmentera encore de plus de 100,000 habitants par année. Les impôts indirects qui donnent environ 250 millions de francs au trésor augmenteront dans la même proportion, ainsi qu'il arrive en Angleterre (2).

Le montant des impôts en Italie pour chaque individu, comparé à ceux de France et d'Angleterre donne les résultats suivants (3) :

	ITALIE.	FRANCE.	ANGLETERRE.
Impôts directs	5,91	8,03	12,50
Enregistrement, timbre et autres	4,54	10,52	7,67
Douanes	2,96	3,71	22,20
Priviléges	3,09	4,95	
Taxes de consommation	0,82	4,74	16,40

En tenant compte de la population, l'Italie, après la France, l'Angleterre, la Russie et l'Autriche, est le cinquième des grands États d'Europe; et dans l'ordre financier son budget tient un rang égal. De fait, en ne tenant également compte

(1) Voyez la *Relation du ministère de l'agriculture, de l'industrie et du commerce* (M. le chevalier Manna) *à Sa Majesté le roi d'Italie, faite dans l'audience du 1er mai* 1863, *sur le résultat du recensement de la population du royaume d'Italie au* 31 *décembre* 1862. — *Gazette officielle* de 1863, n° 126, p. 1re.

(2) Bastiat, *Œuvres complètes*, II, 130.

(3) Sella, *Rapport sur les finances*, p. 113.

que des dépenses ordinaires de l'exercice 1863, les budgets de ces États offrent les chiffres suivants :

France.	1,721,581,077 fr.
Angleterre. . . ,	1,851,000,000
Russie (1862) . .	1,071,638,099
Autriche	1,240,781,952
Italie	780,758,565

La proportion de la dette publique entre les divers États d'Europe, soit par rapport à la *rente*, soit par rapport au *capital*, est peu différente. Il faut pourtant remarquer que l'Italie a contracté ses emprunts au milieu des révolutions et des guerres, c'est-à-dire dans d'assez mauvaises conditions.

Voici un aperçu comparatif du capital et de la rente de la dette publique :

Angleterre . .	19,267,985,675 fr.	648,477,875 fr.
France. . . .	11,000.000,000	487,347,230
Autriche. . .	6,472,727,090	306,195,000
Espagne . . .	3,506,125,767	149,756,338
Russie	3,541,274,788	217,184,752
Italie.	3,017,867,356	182,344,128 (1)

Quelle est la disproportion entre les quotités contributives des diverses provinces du royaume et partant la nécessité de l'uniformité et la possibilité d'une augmentation, c'est ce que démontre la comparaison suivante faite par M. Sella sur le budget de 1862.

Les provinces napolitaines, siciliennes et toscanes comptaient

(1) Voyez le journal italien *le Commerce*, du 22 avril 1863, n° 32. p. 3. Dans ces chiffres n'est pas compris l'emprunt de 700 millions. Les événements actuels de la Pologne ont augmenté la dette publique de la Russie.

ensemble 11,264,275 habitants, c'est-à-dire un peu plus de la moitié de la population du royaume, et concourent dans les revenus du budget pour la somme de 190,663,771 fr.; et les autres provinces du royaume, avec seulement 10,630,650 habitants, concourent pour 340,621,235 fr. Ces dernières, par rapport aux habitants, payent donc pour les charges publiques presque le double des premières (1).

Les impôts directs dans le royaume d'Italie pour 1862 montent à 104,902,811 fr., qui, répartis entre vingt-deux millions d'habitants, correspondent à la faible part de 4 fr. 76 par tête. A Venise, dans la même année, la part était de 12 fr. 40 (2).

Il faut remarquer surtout dans quelle proportion sont entre eux les *impôts du peuple* avec les *impôts du riche* et les *impôts mixtes*.

En 1847, en Angleterre, l'impôt du peuple rendait 36,000,000 de livres sterling ou 9/12 de la totalité; l'impôt du riche, 4,000,000 ou 1/12 de la totalité; et l'impôt mixte, 7,000,000 ou 2/12.

En Italie, en 1863, l'impôt du peuple produit environ 200,000,000 de francs, ou les 2/5 de la totalité, l'impôt du riche, un peu plus de 1/5, et l'impôt mixte, les autres 2/5 de la totalité (3).

En examinant le budget actif on y voit quelques revenus qui doivent être considérés comme *fruit* ou *rente* du patrimoine de l'État, et qui ne constituent pas un véritable impôt.

(1) *Annuaire du ministère des finances du royaume d'Italie pour* 1862, p. 8.

(2) Voir un écrit d'A. Meneghini publié dans *l'Opinione* du 23 février 1863, n° 37, p. 1.

(3) Bastiat, *Œuvres complètes*, II, 187. Nous avons choisi l'exemple de l'Angleterre en 1847 pour avoir une époque plus analogue à celle de l'Italie dans les conditions présentes. — Voir aussi le *Rapport* du chevalier Sella, p. 107-108.

Voici le tableau résumé :

Patrimoine de l'État	16,126,883 fr.
Évêchés et prélatures en Sicile.	800,000
Imprimerie de Milan.	400,000
Voies ferrées, lignes de navigation, etc. . .	21,760,000
Télégraphes électro-magnétiques	2,000,000
Revenu des travaux des maisons pieuses. .	78,000
Maisons de peine, de force et de reclusion.	1,725,000
Prisons judiciaires.	20,500
Revenu particulier de l'Université.	129,488
Fruit net des biens des corporations supprimées	313,980
Revenu des billets et actions industrielles qui sont propriété de l'État.	68,927
Certificats de rente sur la trésorerie de Naples.	255,000

A ces chiffres on peut joindre encore :

Le revenu du sel qui représente le prix coûtant (1) et peut se réduire à environ . . .	18.000,000
Le revenu des tabacs, réduit aussi au prix coûtant.	20,000,000
Le prix des cartes à jouer	100,000
Le produit complet de la loterie, revenu volontaire.	37,000,000
Le revenu complet des postes, qui n'est que l'échange d'un service public.	14,560,000
On a un total de.	133,850,172

(1) Dans notre ouvrage sur le *Budget national* du Piémont, publié en 1858, nous avons fait le même calcul relativement au Piémont. M. Correnti, dans son excellent *Annuaire italien*, a conclu comme nous.

Ce chiffre ne constitue pas un véritable impôt.

En retranchant cette somme du revenu ordinaire inscrit au budget pour 519,284,271 francs, on a un reste de revenu, à titre d'impôt effectif, de 385,344,099 francs qui, divisé en raison de la population, donne une charge d'environ 18 francs par habitant.

Si du chiffre du budget l'on veut ensuite déduire les revenus qui sont regardés comme l'équivalent d'un service public et ne constituent pas un impôt, ainsi que les revenus de la vente des tabacs, revenus tout volontaires, le produit effectif de l'impôt se réduit à 350,000,000 de francs, ou à environ 16 francs par tête (1).

Retenons donc que l'Italie paye une moyenne d'impôt effectif de 16 francs ou même, si l'on veut, et pour compter largement, de 18 francs, et l'on verra combien sont peu précis ou plutôt erronés les calculs de ceux qui affirment qu'en Italie se paye par chaque individu un impôt de 21 fr. (2).

La France au contraire paye un impôt de 50 francs par habitant, la Grande-Bretagne de 58 francs, l'Autriche, qui a fort amélioré ses finances, de 22 francs; la Prusse de 29 francs; la Russie de 19 francs; la Hollande de 58 francs et l'Espagne de 37 francs.

Pour les *contributions directes* l'Italie paye 5 francs par tête,

(1) M. Sella, dans le *Rapport* cité, calculait le revenu de 1862 provenant de l'impôt à 380,000,000 de fr. Ce chiffre est trop élevé, surtout si l'on considère que nos calculs sont faits d'après un budget où figurent les revenus de quelques *taxes nouvelles*.

(2) MM. P. Duprat et A. Gicca, dans leur *Annuaire d'économie sociale*, publie récemment à Turin, se fondant sur des documents publiés à Paris, assignent aux Italiens un impôt moyen de 21 fr. 18 c., chiffre inexact, soit par suite de nos calculs qui sont aussi applicables à des budgets anterieurs, soit parce qu'il se rapporte à 1861 et non à l'année eourante.

la France, 8 francs et l'Angleterre 13 fr. Pour l'*enregistrement* et le *timbre* l'Italie paye 4 francs, la France 10, l'Angleterre près de 8. Pour les *Douanes et gabelles* réunies l'Italie paye 6 francs, la France à peu près 8 et l'Angleterre 22 (1).

Ces derniers chiffres diffèrent un peu de ceux que nous avons donnés dans le précédent tableau ; mais notre lecteur a déjà aperçu qu'ils sont inscrits sous divers points de vue. Notre chapitre des comparaisons présente des choses fort dignes d'être notées. Mais il faut malgré nous nous arracher à cet examen et nous appliquer maintenant à écrire les chapitres des *réformes* qui forment le livre de l'avenir financier de l'Italie.

(1) Discours du sénateur Montanari, prononcé dans la séance du 9 mars 1863. *Actes du Parlement*, p. 1356.

LIVRE III

LES RÉFORMES

— Il faut des réformes; et quoique ce mot soit mal sonnant, je dirai : *il faut du nouveau* ; non point du nouveau qui ébranle, renverse, effraye, mais du nouveau qui maintienne, consolide, rassure et rallie.

BASTIAT, *Paix et liberté*.

— La vie de l'homme est un combat; la société une réforme incessante.

P.-J. PROUDHON, *Théorie de l'impôt*.

---

§ I. — L'ÉCONOMIE POLITIQUE DANS LES FINANCES

XL.

Deux mots au lecteur.

De même que l'architecte qui rêve le projet de refaire un édifice en prépare le plan et se fait l'idée du nouvel édifice qu'il veut réaliser, nous qui nous proposons, ainsi que le montre le titre que nous donnons à ce chapitre de notre travail, d'indiquer quelles sont les modifications que l'on pourrait chercher pour le grand édifice financier du gouvernement de notre pays, nous sentons avant tout le besoin de poser quelques

principes, d'établir quelques vérités qui nous servent de phare dans la route à parcourir ; — de fixer pour ainsi dire le type d'organisation que nous croyons le seul vrai, afin d'avoir un point sûr et certain sur lequel nous puissions diriger nos regards. Que l'on nous permette donc, après avoir examiné la situation présente des affaires italiennes, d'abandonner un instant l'actualité de la patrie pour élargir l'horizon et promener nos yeux dans les plaines tranquilles de la théorie.

Nous ne prétendons pas énoncer des choses neuves ; ce serait prétention ridicule, surtout dans le pays où notre travail voit le jour, après Say, Bastiat, Chevalier, Blanqui, Garnier, Coquelin, Vivien et tant d'autres écrivains illustres, qui ont, en France, découvert de toutes façons les vérités économiques financières, de vouloir ajouter quoi que ce soit. Nous désirons seulement les approprier à l'actualité. Et c'est parce que la pratique les défigure trop souvent, que nous croyons utile de les rappeler.

Et dans le chapitre que nous abordons ici, que personne ne nous attribue la pensée de suggérer à l'Italie celle de traduire d'un coup dans ses institutions les idées que nous allons exposer.

Loin de nous cette pensée. Nous savons trop bien que quand un corps est violemment poussé dans une direction, il n'est guère possible, et il est certainement assez dangereux de vouloir d'un trait le pousser dans une autre ; nous savons que, ainsi que l'écrit l'éminent Beccaria, « les machines politiques conservent plus que toute autre le mouvement donné et sont les plus lentes à en prendre un nouveau. »

Vouloir que l'Italie, où le passé vit encore, où il est à peine abattu, se jette soudain dans une voie nouvelle sur laquelle les nations les plus avancées du monde commencent à marcher, serait la plus absurde et funeste utopie.

Mais une autre espèce d'utopie, non moins funeste encore, est celle qui, méconnaissant le mouvement progressif des choses humaines, ne voudrait voir que le passé vivre et triompher dans le présent.

Cette utopie, qui se présente sous une forme moins banale, trouve un accueil facile. Et c'est un malheur que nous voulons éviter à l'Italie.

Donc « ne pas vouloir le futur dans le présent, non plus que faire vivre le passé dans le présent, » voilà notre devise.

Que l'Italie dans ses institutions, dans son régime, se serve quelque temps des coutumes du passé comme d'un chemin qui doit peu à peu, avec le cours du temps, la conduire à la pratique complète des vérités naturelles, que la science, Dieu merci, a indiquées, — tel est notre désir.

Et c'est uniquement pour établir un guide dans cette route, pour montrer un point d'arrivée que nous venons poser quelques principes.

Le lecteur, — s'il s'en trouve, — qui croirait ces théories inutiles, sautera d'un trait ce paragraphe et ira au suivant, dans lequel nous chercherons à signaler ce qui, à notre avis, est nécessaire en ce moment, pour que l'Italie s'engage dans cette voie, vers ce but, le cours des siècles pouvant seul amener la solution du problème de la vraie prospérité nationale.

XLI

Origine et nature du gouvernement

C'est un fait que personne, sans méconnaître les vérités les plus évidentes, sans se contredire soi-même, ne saurait nier, que l'homme tend de toutes ses forces à son propre

bien-être. Quel est le caractère intime de cette force étroitement inhérente à la nature humaine, qui constamment et énergiquement le pousse vers ce but? Il n'est pas donné à l'homme de le connaître, pas plus qu'il ne saura jamais ce qu'est cette loi qui pousse sans cesse les corps vers le centre de la terre, ou cette autre loi qui de la terre fait sortir les ramifications de la plante et leur donne la vie.

Il ne nous est pas donné d'atteindre à la raison dernière des choses, à nous êtres contingents et passagers.

De cette chaîne infinie de phénomènes, d'événements que présente le monde physique, ainsi que le monde moral, on ne connaît que les anneaux du milieu, et pas tous encore; les deux extrémités, l'origine et la fin, sont et seront pour nous toujours recouvertes d'un voile impénétrable.

Néanmoins, de même que nul ne saurait nier le fait de la gravité des corps ou celui de la vie que les plantes tirent de la terre, de même personne, pour peu qu'il ait fixé un seul instant ses regards sur lui-même, ne pourra nier l'existence de cette force qui pousse constamment l'homme au bien-être.

De cette tendance naturelle de l'homme résulte immédiatement la conséquence que la société est pour lui l'état naturel.

Car, tandis que dans l'isolement les besoins de l'homme surpassent ses facultés, ce qui produit le dépérissement, la destruction; dans la société, ses facultés surpassent ses besoins, ce qui signifie vie, progrès, bien-être toujours croissant (1).

Quelle est la puissance qui donne à l'homme en société tant de force, comparé à l'homme isolé? Cette puissance est l'échange. La faculté de l'échange porte à la division des tra-

(1) Bastiat, *Harmonies économiques.*

vaux; — par elle et par l'échange, le travail est facilité et les résultats s'en accroissent; par elle et par l'échange chacun arrive à profiter des diverses forces naturelles qui, à divers degrés, se trouvent disséminées sur les différents points du globe; par elle et par l'échange tous profitent des diverses capacités de chacun et une économie inappréciable d'instruments et de capitaux en découle. Par conséquent, l'homme isolé se trouve peut-être dans une plus triste condition que tous les animaux, pour lesquels la nature a sagement prévu l'équilibre entre ses besoins et ses facultés, tandis qu'en société, il se trouve à tous égards dans les conditions les meilleures et capable d'amélioration successive.

Mais si la société est l'état naturel de l'homme, s'il n'est pas vrai qu'elle soit l'œuvre d'une convention humaine, indépendamment des lois, des règles que les hommes peuvent poser en fait, quelque loi naturelle doit y préexister, car il n'est pas possible que la puissance qui avec un ensemble de lois si harmoniques a réglé l'univers physique, ait laissé dans le désordre et l'anarchie le monde social; en un mot, l'anarchie, le désordre n'existent pas pour qui veut attentivement étudier le phénomène social. J.-B. Say a dit : « Il y a dans les sociétés une nature des choses qui ne dépend en rien de la volonté de l'homme (1). » Et l'éloquent Bastiat a merveilleusement démontré comment, sous l'apparent désordre des agitations et des passions diverses et des intérêts multiples dont se compose la société, se cache une merveilleuse organisation et agissent des lois inaltérables, ainsi que celles qui règlent la chute des corps graves et dirigent le mouvement des planètes.

C'est cette organisation, l'existence de ces lois évidentes, que nous voulons examiner, ainsi que la société dans son es-

(1) *Cours complet d'économie politique.* Guillaumin, 1852.

sence intime et naturelle. Faisons abstraction des lois que les hommes ont créées, des rapports, des intérêts, qui sont comme la conséquence de ces lois, et nous verrons que la société a en elle-même un tel ensemble de forces naturelles, que chaque individu trouve en elle la satisfaction de ses besoins toujours croissants, marche dans la voie du perfectionnement, et que la société aussi se trouve avoir toutes ses parties harmonieusement distribuées, et tend également à cette amélioration.

Quel est le ressort essentiel d'un aussi merveilleux mécanisme? C'est cette force inconnue, inhérente à la nature humaine qui pousse constamment l'homme vers le bien-être; pour mieux dire, c'est l'intérêt personnel qui amène chaque individu à employer ses forces dans toute espèce d'opérations que demandent ou qu'indiquent les circonstances, sa position, ses capacités et à se servir de toutes les ressources que l'expérience et l'observation peuvent lui fournir, pour tirer le plus grand parti possible des forces de la nature et rendre ainsi son travail plus facile et moins coûteux.

L'intérêt personnel est le mobile que le créateur a mis dans le cœur de l'homme pour le pousser à l'action; tout mouvement de l'homme, depuis l'acte de celui qui risque sa vie pour son semblable jusqu'à celui qui tue pour dérober, est produit par cette force, laquelle se présente sous les formes les plus variées et les plus diverses. Si le monde marche, si la société progresse, c'est l'intérêt personnel qui les mène.

Par conséquent ceux qui déclament contre l'égoïsme, et qui, bien pourvus de tous les biens désirables, prêchent le mépris des richesses, le dédain des commodités de la vie, méconnaissent l'œuvre de nature, qui a fait l'homme sensible au bien et au mal, et, pour qu'il puisse se conserver et progresser, l'a nécessairement doué d'une force qui le pousse vers l'un

et l'éloigne de l'autre, c'est-à-dire a dû le faire égoïste. Demander la suppression de l'intérêt personnel, c'est vouloir soustraire de l'humanité la cause première de sa conservation et de ses progrès; c'est, selon Bastiat, détruire le mobile qui fait tourner le mécanisme social.

Tout ce qu'on peut ou doit désirer à cet égard, c'est que l'intérêt personnel ait pour but ce qui convient le mieux au perfectionnement de l'humanité, ou que l'homme place son propre bien-être dans ce qui le représente réellement dans toutes les circonstances; et diriger vers ce but l'intérêt personnel, en répandant la lumière sur toute chose, telle est la noble et grande mission que doivent exercer dans la société les hommes, qui, par le talent et l'étude, ont pu pénétrer la nature des choses. Ce n'est pourtant pas à dire que l'intérêt personnel soit une force aveugle, comme l'instinct qui guide les mouvements des bêtes brutes. La nature, qui a voulu faire de l'homme un être capable de perfection, à côté de l'intérêt personnel a mis en lui une autre faculté qui lui sert de guide, et cette faculté, c'est l'intelligence.

Si l'intérêt personnel est la force qui constamment, incessamment, pousse l'homme au mouvement, l'intelligence est la mesure qui règle et tempère ce mouvement. L'intelligence indique à l'homme où est son bien, où est son mal, et cette indication sera d'autant plus précise que l'intelligence sera plus éclairée par l'observation qui lui fait préalablement connaître toutes les conséquences de chaque mouvement, et par l'expérience qui fait peser sur l'individu les conséquences de ses actions, excitant en lui le sentiment de sa propre responsabilité.

Il faut donc dire que par l'intérêt personnel et l'intelligence, l'individu sera immanquablement poussé vers son vrai bien-être, c'est-à-dire vers la perfection. Une condition pourtant

indispensable, c'est que ces deux parts de son organisation ne soient troublées par aucune autre force, qui ne pourrait nécessairement que gâter l'œuvre de la nature. Voilà pourquoi la liberté est la voie du progrès.

Nous devons faire ici une remarque des plus essentielles. L'homme n'est pas, comme l'appelle Rousseau, un être parfait dans la solitude; il n'est qu'une partie de la société hors de laquelle il ne saurait subsister. Cela étant, les mouvements, les actions de chaque individu n'ont pas seulement des conséquences étroitement personnelles, mais doivent forcément, par leurs effets de bien ou de mal, directs ou indirects, proches ou éloignés, influer en quelque façon sur ses semblables, aussi exactement qu'il est impossible à la goutte d'eau de se mouvoir sans remuer toute la masse d'eau dont elle sort. Et si l'intérêt personnel, guidé par l'intelligence, suffit à éloigner l'individu de tous les actes qui ont pour lui de funestes conséquences, quelle sera la force qui sauvera tous les autres hommes des conséquences également funestes que peuvent avoir pour eux les mouvements de l'individu même?

Avant tout, il est nécessaire ici de répondre à une autre question : Est-il possible que l'action d'un individu puisse avoir des conséquences de vrai bien pour lui-même et de mal pour tous les autres ; ou mieux, est-il possible que le bien-être d'un individu et celui de ses semblables soient en antagonisme?

On ne peut croire que la nature, qui a voulu l'homme sociable, ait fait cette contradiction de laquelle il résulterait nécessairement la ruine de la société. Et si cette contradiction semble malheureusement parfois exister, c'est que l'intelligence de l'individu, trop peu éclairée, lui indique le bien-être là où il n'est qu'apparent; c'est que l'humanité n'a pas encore atteint un degré suffisant de civilisation, et que nos sociétés,

où subsistent tant de restes des temps passés, ont créé et nourrissent des intérêts qui jurent avec la nature des choses.

Du reste l'œuvre de la nature ne peut ne pas être en elle-même complétement harmonisée; et quand l'intelligence individuelle sera parfaitement éclairée, quand seront supprimées les forces extérieures qui troublent l'organisation naturelle, le bien-être individuel et celui de la société seront en parfaite concorde, et il n'arrivera jamais que le mouvement d'un individu puisse amener pour ses semblables le moindre préjudice.

Un tel état de choses est lointain, assez lointain de nous encore; bien que l'œil exercé puisse voir, dans l'étude de l'humanité, une marche lente, mais non interrompue, vers cet avenir de progrès.

Actuellement, mille causes individuelles et sociales font que l'individu voit souvent son bien-être dans le malheur d'autrui, et le mobile puissant qui le meut peut être ainsi pour d'autres une source de maux.

Mais cette force qui pousse l'homme à son bien-être et l'écarte du mal, a ici même son action, et fait que la masse des individus résistent aux actes qui leur seraient préjudiciables. Selon les divers degrés de civilisation, diverse est la loi qui détermine cette résistance. Ici encore l'observation et l'expérience ont un grand rôle à remplir; car trop souvent encore les masses crient : *vive la mort et meure la vie!*

Mais cette résistance, pour être efficace, pour écarter chaque individu des actes nuisibles pour autrui, ne doit pas rester à l'état de sentiment stérile ; elle doit devenir concrète, méthodique et active.

C'est ainsi que surgit dans la société civile l'institution qu'on nomme *gouvernement*.

Le gouvernement, comme le dit Say, n'est toutefois pas un

« organe essentiel, mais accidentel » de la société, rendu nécessaire par l'état arriéré de civilisation.

Le sentiment du propre bien-être, guidé par l'intelligence, éveille dans les masses ce qu'on appelle l'opinion publique; c'est-à-dire le jugement sur les conséquences de bien ou de mal que peuvent avoir les actions de chaque individu, le blâme et l'opposition pour le mal, l'éloge et l'approbation pour le bien. Le gouvernement est l'institution qui dans la société civile est appelé à mettre en action ce jugement, ou à empêcher que par leurs actes les individus ne viennent entraver le bien-être général. Il n'a pour ainsi dire rien de positif; son action dans la société est toute *négative*, car la société a en elle même ses forces *actives* nécessaires pour marcher en avant.

Nous savons qu'à l'idée du gouvernement plusieurs écrivains ont coutume d'attribuer une bien autre extension; que pour eux le gouvernement est une seconde Providence de laquelle doit venir pour la société tout le bien comme tout le mal. Mais nous leur laisserons leurs utopies; nous négligerons ceux qui, oubliant la nature des choses, s'égarent dans les champs de l'imagination; et voyant comment chaque individu tient de la nature ce qui suffit à lui procurer le bien-être, comment par suite la masse des individus, ou la société, y tend par sa propre vertu, sans nul besoin de force extrinsèque, à la condition seulement que chaque individu, et aussi la société, soit garanti du mal que pourraient lui occasionner les actions des individus non calculées avec une intelligence suffisante, nous considérerons, quant à nous, l'autre mission qu'on peut réclamer du gouvernement, sans courir le risque de froisser dans leur cours les forces naturelles, c'est-à-dire la mission de protéger les individus contre les actions nuisibles; autrement dit, d'assurer le triomphe de la justice.

Une autre chose encore à signaler ici par rapport au gou-

vernement, c'est que s'il a pour origine, au fond, la tendance commune de tous les individus vers le bien-être, et le besoin de se défendre des actions préjudiciables, il a pour base le fait essentiel de l'existence sociale, c'est-à-dire l'*échange*. L'œuvre de protection dont nous parlions devrait naturellement regarder la masse des individus et chacun d'eux ; mais comme dans la plupart des cas les individus ne pourraient que fort mal s'occuper de ce soin, on fait intervenir l'association et l'échange. Tous les individus s'unissent pour leur défense, en confient le soin à quelques-uns, plus ou moins nombreux selon la forme de gouvernement que veulent les circonstances, et se réservant ce droit à eux-mêmes pour les cas où la protection du gouvernement serait impossible; mais ils doivent naturellement s'obliger pour un temps à cet échange de services, et attendre en retour la répartition de la justice.

C'est ainsi qu'à côté du gouvernement surgit une autre institution qui en est inséparable et qui s'appelle *l'impôt*.

Gouvernement et impôt sont au fond deux modes de manifestation du même fait : le besoin de défense commun à tous les individus et obtenu au moyen de l'échange.

Conséquemment celui qui veut étudier l'impôt dans sa vraie nature, déterminer avec certitude ses limites, doit avant tout examiner ce qu'est le gouvernement, ou quelles et combien sont les attributions groupées sous ce nom; car plus sont nombreuses ces attributions, plus aussi l'impôt se trouve nécessairement étendu , et, selon les diverses extensions, divers sont les aspects et les caractères sous lesquels se présente l'impôt.

XLII

Attributions du gouvernement

L'origine du gouvernement, avons nous-dit, se trouve dans le besoin qu'a tout individu, et partant toute la masse sociale d'empêcher que les conséquences diverses des actes d'un individu pèsent sur un autre ou sur le corps social. Le gouvernement n'est donc que l'organisation collective du droit individuel de défense.

Mais empêcher que les conséquences des actes de l'un retombent sur l'autre, c'est faire que chacun ait la responsabilité de ses actions; en d'autres termes, défendre la liberté contre la violence.

Ainsi la mission du gouvernement est de défendre la liberté, de forcer chaque individu à observer la justice, de faire que chacun se borne à l'exercice de ses propres droits, que nul n'empiète sur ceux d'autrui, et que par conséquent toutes les individualités se développent et agissent sur des lignes parallèles, sans jamais se heurter entre elles.

De quelle manière le gouvernement peut-il remplir cette mission ? ou plutôt, quelles sont ses attributions spéciales en vertu de cette mission, celles qu'il a pour s'en acquitter?

Si la mission du gouvernement est de défendre la liberté des individus, pour voir comment il doit exercer cette défense, il faut examiner comment la liberté peut être blessée. Cette liberté peut être blessée, dans l'individu ou dans le corps social, par une force intérieure, sortie de la société même, ou par une force étrangère à cette société. Défendre la liberté de l'individu, soit contre la force intérieure, soit contre la force

extérieure, c'est défendre l'individu contre tous les délits; — défendre la liberté du corps social contre les forces intérieures, c'est protéger la société contre les révolutions; — défendre la liberté du corps social contre les forces extérieures, c'est la défense du pays.

La mission du gouvernement consiste donc à empêcher les délits, prévenir les révolutions, défendre le pays des aggressions étrangères.

Comment le gouvernement peut-il empêcher les délits? Il doit avant tout déclarer les actions qu'il considère comme délits, et publier une série de règlements, où chaque individu, sous peine d'un mal à sa charge, voie clairement quels sont les actes dont il doit se garder. Et toujours par suite de cette influence magique de l'intérêt personnel, l'individu qui, trop peu éclairé sur ses vrais intérêts, se laisserait entraîner à des actes prohibés, sera retenu par la crainte du châtiment qui l'attend.

Et si l'on commet des délits, c'est toujours aussi parce que la peine annoncée n'est pas proportionnée aux avantages que promet le délit, ou qu'on espère l'impunité.

A côté de cette action que l'on peut appeler répressive, le gouvernement doit en exercer une autre plus spécialement préventive; elle consiste en une certaine surveillance, pour ainsi dire passive, et à tenir l'œil ouvert sur tous les individus pour être en mesure d'arrêter, s'il se peut, la main prête à commettre un acte défendu.

Problème de la plus haute difficulté, que de concilier cette surveillance capable, quand elle est bien faite, d'éviter tant de maux, avec la liberté que tout individu doit avoir complète!

Ce n'est pas chose facile que d'indiquer la ligne précise à suivre dans cette matière. La loi y peut quelque chose; mais ce qui peut tout, ce sont la probité, la droiture et la discrétion des agents du gouvernement.

La liberté et les droits individuels peuvent être encore lésés d'une autre manière : c'est quand quelqu'un, s'appuyant sur les lois, conteste cette liberté ou ces droits. A cet égard aussi, quelques devoirs incombent au pouvoir social. Il doit avant tout déclarer quels sont les droits qui regardent chaque individu, quelle est la somme de liberté qui lui revient. Dans cette déclaration, il ne peut juger à son gré, car les droits des individus sont nettement établis par la nature, et le législateur social n'a qu'à les proclamer. Ces droits sont, en substance, le droit de disposer de sa propre personne et des facultés qui lui sont inhérentes, et des résultats de l'application de ces facultés aux objets du monde extérieur, de toutes les façons qui lui conviennent le mieux et n'attaquent point les droits égaux des autres individus. Nos droits n'ont de limites que les droits égaux d'autrui, comme notre liberté ne s'arrête que là où elle gêne la liberté d'autrui. Mais si, synthétiquement parlant, ces droits et cette liberté individuels sont faciles à comprendre, les difficultés surgissent quand il s'agit de les appliquer au milieu de la complication infinie des cas multipliés de l'existence sociale. C'est là que doit commencer l'œuvre de la législation, en déclarant quels sont, dans chaque cas, les droits dont jouit chaque membre de la société en vertu des principes naturels énoncés plus haut.

Plus les droits seront clairement indiqués, mieux ils se trouveront protégés, et plus facilement disparaîtront les contestations et les désordres, généralement produits par l'incertitude ou la faiblesse des lois. Certainement il n'est pas possible de prévoir tous les cas et d'indiquer exactement le droit de chacun, parce que les mouvements des hommes en société se mêlent et se compliquent de mille façons à chaque instant, et que les droits et les intérêts qui en résultent sont non moins variés et multiples. Mais il suffira que le pouvoir social éta-

blisse des règles générales, sous lesquelles puissent se grouper les diverses espèces de cas, en laissant au bon sens, à l'équité, le soin de décider la valeur précise des conditions de chaque circonstance. Faites cette déclaration précise, claire, franche des droits, l'œuvre du pouvoir social est accomplie, sauf à prêter, s'il est besoin, son bras à la défense de ces mêmes droits.

Nous avons encore indiqué deux autres attributions du gouvernement : la première, est de défendre les droits et la liberté du corps social des attaques qui peuvent venir du corps social lui-même. Il faut distinguer si ces attaques sont l'œuvre d'un ou de plusieurs individus isolés qui tentent d'ébranler le corps social, ou par des intelligences secrètes avec ses ennemis, ou en empêchant l'exercice de quelque droit ; dans ce cas, la société peut être regardée comme un individu, et sa défense doit être prise de la même manière que celle des droits individuels; c'est-à-dire avec le système des peines, qui doivent être beaucoup plus sévères, soit parce que généralement les avantages que l'individu se promet de ces délits sont grands, et veulent, pour être balancés, de grands châtiments, soit parce que le mal à éviter est plus considérable que dans tout autre cas. C'est autre chose quand ces attaques à la liberté du corps social sont l'œuvre d'une partie des citoyens, voulant soit la réforme de l'existence du pouvoir social, soit la création d'actes contraires à la volonté et à l'intérêt du plus grand nombre.

Pour ces cas, le système pénal ne peut rien prévoir, parce que l'acte à réprimer est justement dirigé contre la source même dont émane la répression, et c'est à la force seule que revient alors la défense du corps social.

Mais parfois, il arrive que ces actes ne sont que l'expression du mouvement progressif de la société, l'expression d'un besoin social et de la volonté de la nation; c'est alors un devoir

sacré pour le pouvoir de leur obéir, de les seconder, de s'y plier et de les guider même, afin que le mouvement devienne complet, et que les besoins et les désirs soient satisfaits avec le moins de troubles et d'inconvénients possible.

Mais quand pourra-t-on dire que le mouvement dont il s'agit a ce dernier caractère?

Impossible de le déterminer d'avance. C'est à celui qui se trouve au sommet de la pyramide sociale de connaître le caractère de chaque circonstance. S'il se tient jour par jour au courant du mouvement social, de ses progrès, s'il s'identifie avec les conditions du peuple qu'il préside, et surtout s'il préfère équitablement l'intérêt général à tout autre intérêt qui le touche de plus ou moins près, il n'aura point d'hésitation à prononcer à ce sujet un jugement certain. Ce jugement est de la plus grande importance ; car s'il n'est pas juste, la société court le risque de rester stationnaire, ou de ne se mouvoir qu'au prix des plus terribles secousses et des plus sanglants conflits.

L'histoire de tous les temps fournit nombre de preuves de cette vérité ; les exemples en sont trop nombreux pour qu'il soit besoin d'en rappeler un seul.

La troisième attribution du gouvernement est de protéger la société contre les attaques qui peuvent venir de l'étranger, c'est-à-dire la défense du territoire du pays. Quand et comment devra avoir lieu cette défense? Lorsque l'État agit toujours dans l'intérêt seul et véritable de tous les citoyens, lorsque les passions, les questions d'intérêts de famille ne peuvent rien sur lui, lorsque, comme le conseille vraiment l'intérêt, il cherche à se maintenir en paix avec tout le monde, en faisant respecter de chacun sa liberté et son indépendance ; lorsque, d'autre part, tout citoyen trouve dans l'État un tel bien-être, tant de réels avantages qu'il considère comme siens les in-

intérêts de l'État, il est assez rare que le besoin de la défense se manifeste; et, dans ce cas, le pouvoir sera bien plus facilement en mesure d'y faire face.

Il n'aura vraiment qu'à frapper la terre du pied pour en faire surgir des soldats. Dès qu'il s'agit de combattre pour de vrais intérêts, qui serait sourd à sa voix? Nul, dès lors, ne reste oisif, mais chacun se meut et agit.

Et, sans qu'il soit besoin de puissantes armées, non plus que d'enlever à d'utiles travaux des bras nombreux, pour les armer et de faire que le maniement des armes devienne un état fixe, les seuls citoyens, organisés en milices, suffiront à cette défense; il ne faudra que maintenir constamment et tenir en bon ordre les forces militaires spécialement techniques devenues nécessaires avec le progrès des temps, et qui réclament un long exercice et des études continues.

Qu'on nous permette ici une remarque. L'agression n'a pas lieu seulement quand une force étrangère tente de franchir les frontières d'un pays.

Un autre fait qu'on peut appeler agression est celui d'un gouvernement étranger, qui, même depuis les temps les plus éloignés, occupe un pays et s'y maintient contre l'intérêt de tous les habitants, contre leur volonté manifeste. Cette agression ne diffère de la première que par son caractère de permanence. La combattre est exercer vraiment le droit de défense. En d'autres termes, tenter de chasser la domination étrangère qui morcelle et pressure un pays, d'abattre les barrières qui séparent des peuples dont les habitudes, les besoins, les traditions, la situation, la volonté ne font qu'un peuple; en un mot, vouloir et constituer une nationalité est un droit de chaque peuple, dérivant du droit pour tout individu de se constituer en telle société qu'il veut et juge la meilleure; et du fait que la nationalité, ou la réunion en un seul des peuples qui, par l'ori-

gine ou les mœurs, n'en forment qu'un seul, est un progrès, un pas immense vers ce but, tout éloigné qu'il soit, que poursuit l'humanité tout entière. But dont nous séparent encore les barrières que les hommes ont élevées, les distinctions créées par de faux intérêts, mais que la nature n'a pas faites, et par la suppression desquelles tous les hommes s'appelleront et seront frères, comme le veut la communauté de leur origine, de leurs besoins et de leurs désirs.

Mais une nation qui se trouve dans les circonstances dont nous avons parlé, qui a plusieurs de ses parties soumises à une invasion étrangère permanente, qui a sa nationalité à constituer, ne peut certainement se borner à agir avec les moyens qu'elle emploierait devant une invasion passagère. Évidemment la situation est tout autre, et ces moyens seraient insuffisants. Dans ce cas il y a lieu à se préparer des forces imposantes, d'enlever des bras à l'agriculture et à l'industrie, de demander à la richesse du pays tout le concours nécessaire pour être en mesure de rendre le pays à la liberté, qui est sa condition naturelle.

« Il faut, disait Colbert, épargner cinq sols aux choses non nécessaires ; mais il faut jeter des millions quand il est question de la gloire et de l'intérêt du pays. » Laissons de côté la gloire qui, à notre avis, ne peut consister qu'à procurer la prospérité d'un pays, et disons avec M. Proudhon que « ce qui fait la gloire de l'homme c'est, par la pensée, l'industrie, la bonne administration, de faire beaucoup avec peu, que c'est, à l'exemple du Créateur, de faire de rien quelque chose. »

Nous souscrivons volontiers à la maxime de Colbert, et nous ajoutons que dégager le pays dans toutes ses parties de la servitude étrangère et de toute autre, le constituer en une nation, est pour un peuple un intérêt capital.

Mais sitôt rempli ce besoin (et ce doit être le soin du gou-

vernement d'y faire droit le plus tôt possible), l'État doit revenir à sa condition naturelle, c'est-à-dire à celle que Say nomme le « système défensif. » En d'autres termes, il doit abandonner tout armement dispendieux, laisser retourner à leurs champs, à leurs industries, les bras que la nécessité en avait détournés et se borner à ce qui est strictement nécessaire pour écarter toute agression possible.

Nous avons jusqu'ici indiqué les attributions du gouvernement en raison de son origine et de sa nature. Bien qu'elles semblent fort simples, elles deviennent, nous devons le dire, fort compliquées quand on les examine dans tous leurs détails, et dans leurs diverses subdivisions et ramifications.

Il n'est pas possible d'en aborder ici l'examen. Nous devons seulement ajouter que de l'exercice de ces attributions, il en dérive nécessairement une autre. Pour que le gouvernement puisse arriver à défendre la liberté des individus et du corps social, il a besoin de l'aide de nombreux agents, et partant de moyens pour payer leurs travaux. Or qui devra fournir ces moyens? Évidemment ceux en faveur desquels se fait le travail du gouvernement et de ses agents, c'est-à-dire la nation. Voilà encore le fait de l'échange.

Déterminer les conditions de cet échange, c'est-à-dire le montant de ce que doivent les citoyens en retour des soins du gouvernement, et répartir cette dette, forme une autre attribution du pouvoir social. Cette attribution du gouvernement, bien qu'elle ne soit que la conséquence de toutes les autres, est néanmoins par elle-même très-essentielle; car elle résume pour ainsi dire toutes les autres, dont l'exercice dépend d'elle, et n'est possible que par elle. Le gouvernement en effet ne saurait subsister ni agir si les citoyens ne lui en fournissent les moyens.

XLIII

L'impôt

Mais quels devront être ces moyens? Il n'est pas possible de le déterminer certainement d'une manière concrète ; mais on peut poser en règle absolue que ces moyens doivent être ceux qui procureront à la nation l'assistance gouvernementale, ou les services publics dont elle a besoin, et dont nous avons parlé. Une obole de plus ne peut être qu'une soustraction injuste, le payement d'une chose non due ; comme une obole de moins compromet l'existence de la société, en faisant manquer en quelque partie l'aide nécessaire du gouvernement. Le gouvernement doit préalablement, pour chaque période donnée, faire le calcul précis des ressources dont il a besoin pour donner à la société son assistance ; ce qui équivaut à faire le calcul des agents qu'il lui faut, et du salaire qu'il doit leur payer ; et comme dans la recherche de ces agents il doit autant que possible laisser place à la concurrence, afin de trouver ceux qui peuvent le mieux s'acquitter de leurs emplois, il doit aussi en déterminant le prix de ses services ne se laisser guider par aucune considération étrangère, mais seulement dépenser le moins possible. C'est pourquoi un centime de contribution perçu pour un service qui ne rend pas toute l'utilité voulue, ou pour compensation non nécessaire d'un service utile, est une injustice.

Suivant ces principes, et en réduisant l'action du gouvernement, comme nous l'avons dit, à la simple nécessité, l'on ne peut mettre en question le plus ou le moins de contributions publiques, et la possibilité ou non pour la nation

de les supporter; parce que toutes étant strictement nécessaires, si elles sont encore lourdes pour le pays, il faut dire qu'il n'a pas la faculté nécessaire pour être un corps autonome et qu'il devrait se réduire à la condition d'une « agrégation. »

En effet aucune agrégation naturelle d'hommes ne sera dans l'impossibilité de supporter un impôt qui ne soit que le juste salaire de l'action nécessaire du gouvernement.

C'est donc à tort que beaucoup d'écrivains affirment et proclament comme un dogme, que plus les nations se civilisent, plus elles doivent supporter d'impôts.

Nous admettons qu'avec le progrès, les besoins et les satisfactions croissant, les dépenses de la masse des citoyens doivent aussi augmenter. Mais comme le progrès, en fait de gouvernement, ne veut dire autre chose que sa réduction à ses limites naturelles, une grande partie de ses attributions, obtenues par surprise, maintenues par l'usage, devront avec le progrès diminuer, ainsi que le retour dû au concours du gouvernement, ce concours lui-même étant restreint. La masse des dépenses particulière augmentera sans aucun doute, mais les dépenses publiques baisseront, ainsi que les contributions publiques.

L'Amérique, fondée sur la civilisation si avancée de l'Angleterre et parvenue au premier degré peut-être de progrès que l'on connaisse, payait, avant du moins les tristes événements qui la désolent, l'impôt le plus faible du monde entier.

C'est que là le gouvernement, plus que partout ailleurs, est bien près de présenter le type idéal du vrai gouvernement économique.

A propos de l'impôt, on pose souvent la question purement abstraite, de savoir si c'est un bien ou un mal; et diverses opinions ont été émises à cet égard.

Il nous semble que, dès que l'impôt est tel que nous l'avons défini, une juste compensation de l'action nécessaire du gouvernement, on ne peut un seul instant hésiter à le proclamer un bien ; car il procure et représente au fond cette action qui, par elle-même, est actuellement un des principaux biens. On pourrait seulement le dire un mal par rapport au désir d'avoir cette action sans la compenser, ou de n'en avoir pas besoin.

Un tel système condamnerait non-seulement l'impôt, mais tout le travail auquel l'homme est condamné pour vivre ; et tous les obstacles qui s'opposent à la possession absolue du bien-être parfait, qui en d'autres termes le maintiennent *homme* et ne lui permettent pas d'être *Dieu*, devraient s'appeler aussi des maux. Mais l'homme ne peut être qu'un homme ; et gagner son pain à la sueur de son front est sa loi immuable. Heureusement pourtant que, grâce à la puissance du progrès, la même quantité de sueurs lui procure de jour en jour une plus grande quantité de pain.

XLIV

Répartition de l'impôt

L'impôt est donc ce que paye la société au gouvernement en retour de son assistance. Mais la société se compose de tant d'individus autonomes et indépendants les uns des autres ; et ceux-ci, qui ont tous le devoir de concourir à la formation de cette compensation, sont aussi dans le droit de n'y concourir que pour la portion que la justice leur demande ; et il faut remarquer comment dans cette distribution de charges, la justice veut strictement et ponctuellement être observée ; car sa moindre violation a pour conséquence de faire payer à l'un ce

qui profite à un autre, et ainsi de faire servir le travail de celui-ci au plaisir de celui-là ; mode non nouveau, mais toujours déplorable, de servitude.

Or quel sera le critérium pour diriger cette répartition ?

La plupart de ceux qui se sont occupés de ce sujet ont établi en principe incontestable que la somme de l'impôt doit être divisée entre les citoyens *en proportion de l'avantage que chaque individu retire des services du gouvernement.*

A ce principe nous en substituerons un autre : *la compensation que tout individu doit pour l'assistance du gouvernement doit être déterminée par la somme de dépenses que fait pour lui le gouvernement dans l'exercice de ses attributions.*

Tout d'abord on voit peut-être peu de différence entre ces deux formules. Mais qui voudra bien les examiner et les peser, y verra une différence immense ; car la seconde est la seule acceptable, et la première est contraire à la nature de l'impôt, et, dans un double sens, impossible à traduire en acte avec justice.

Baser l'impôt sur les profits que l'individu tire de l'assistance du gouvernement est contraire à la nature de l'impôt lui-même. Si l'impôt, pour la société, est l'équivalent des services du gouvernement, l'impôt individuel ne peut être que l'équivalent des services que le gouvernement rend à l'individu. Il n'en peut être autrement.

En d'autres termes l'impôt est un prix. Or comment se détermine le prix des choses ?

Ce n'est pas le lieu de rapporter et de discuter toutes les opinions qu'a soulevées cette question, mais sans s'écarter de la vérité on peut établir :

1° Que le prix des choses n'est pas en proportion directe avec le profit et l'utilité dont elles sont susceptibles ;

2° Que le prix des choses tend à être le plus possible égal au coût de leur production même.

L'avantage qu'ont en elles les choses, relativement aux besoins de l'homme, est certainement la cause pour laquelle nous cherchons à nous les procurer soit directement par notre travail, soit indirectement par l'échange, c'est-à-dire en cédant à un autre notre travail pour obtenir le sien ; mais on ne peut dire que cet avantage puisse servir de mesure pour le prix, sans aller aux conséquences les plus absurdes, les plus contraires aux faits de tous les jours et à la nature. Si le prix des choses se mesurait à leur avantage, les plus nécessaires seraient les plus coûteuses ; celles sans lesquelles l'existence est impossible n'auraient pas de prix qui pût les payer. Les difficultés de satisfaire les besoins divers croîtraient en raison directe des besoins eux-mêmes, et il en résulterait une dégradation progressive, et enfin la destruction.

Or, si l'impôt n'est que le prix de l'œuvre, l'estimer d'après les avantages que l'individu tire de cette œuvre, c'est méconnaître la nature et agir en dépit d'elle.

Un tel système est encore doublement impossible.

1° Impossible parce que, s'il n'est pas difficile d'évaluer avec quelque certitude les efforts nécessaires pour l'accomplissement d'un désir, cette satisfaction est une chose trop intime, trop complétement personnelle, trop inhérente à l'individu pour qu'on puisse la calculer d'une façon exacte. On peut jusqu'à un certain point calculer ce qu'il faut pour la défense de la vie et de la propriété d'un citoyen ; mais déterminer le degré de satisfaction, et par suite le profit qu'il en reçoit, c'est chose qui dépasse l'esprit humain. Ce serait se perdre dans un labyrinthe inextricable, où la justice ne pourrait se faire jour.

2° Impossible encore dans un autre sens, du moins pour les conditions où se trouvent aujourd'hui, plus ou moins, les gou-

vernements du monde; car lorsqu'un gouvernement dépense des millions pour soutenir une cause injuste, pour servir des ambitions personnelles, quand il enlève une partie des richesses privées à des besoins réels, pour les employer à des besoins imaginaires, nous défions tous les économistes et financiers du monde de répartir ces sommes entre les contribuables en raison du profit qui en résulte pour eux.

L'idée du profit ne peut donc servir justement de base à la répartition de l'impôt.

Nous avons dit en second lieu que le prix des choses tend à se confondre avec le coût de la production.

La raison est que ce *coût* représente la fatigue, les efforts nécessaires pour l'obtenir, et le prix ne peut être généralement que la restitution de cette fatigue et de ces efforts.

Le coût de production est donc seulement ce qui doit, et peut avec équité servir de base à la répartition de l'impôt entre chaque citoyen, à la détermination de l'équivalent que chaque individu doit à l'aide du gouvernement.

Et c'est seulement en asseyant l'impôt sur cette base que l'on pourra victorieusement répondre à ceux qui demandent pourquoi le riche doit payer un plus grand impôt que le pauvre, et à tous ceux qui veulent la « progressivité » des impôts.

Ceux qui basent la répartition des impôts sur les avantages qu'ils procurent, que répondront-ils à cette question?

Nous trouvons parmi tant d'auteurs deux de nos excellents concitoyens : Benvenuti, dans son écrit de l'*Impôt unique sur la rente*, s'écrie : « Qu'importe au pauvre accoutumé à la fatigue une route plus ou moins soigneusement pavée? Des fêtes nationales, dont chacune lui fait perdre un jour de travail? Des monuments publics, qu'il ne goûte pas ou ne peut admirer à son aise? » Mais, peut-on répondre sans peine, ce n'est ni par la beauté des routes, ni par les monuments publics, ni par

les fêtes nationales, que doit se signaler l'action du gouvernement; sa vraie, sa principale mission est le triomphe constant de la justice, et sous ce rapport, il est certain que l'avantage est plus grand pour le pauvre que pour le riche. Le riche est par lui-même, pour parler ainsi, une puissance; s'il le veut, rien ne lui manque pour se défendre. Il est vrai que la sécurité lui est nécessaire, et par suite l'assistance du gouvernement, qui la lui procure; mais supposons qu'elle lui manque; sa condition sera toujours en quelque chose meilleure que celle du pauvre, auquel le manque de sécurité supprime les capitaux, arrête le travail et ôte le pain. L'absence de protection sociale met le riche en danger de se voir voler ses biens; « le pauvre, ajoute Benvenuti, qui va d'un pays dans un autre ne craint pas d'être arrêté dans sa route par des agresseurs; mais pour lui, répétons-nous, arrivent bientôt le manque de ressources et la faim.

L'économiste Scialoja a écrit à ce sujet :

« Il est hors de doute que tous les gouvernés sont à des droits égaux placés sous la protection des lois et de l'administration; mais cette protection n'est pas pour tous d'une égale importance économique. Qui n'a d'autre bien que ses bras et ne peut aspirer aux honneurs et au pouvoir, est assurément vis-à-vis de la loi égal au riche millionnaire et à l'homme influent; mais de cette égale inviolabilité de ses droits il ne tire pas une somme égale d'avantages. »

A ce raisonnement on peut répondre que cette diversité d'avantages découle, non de l'action du gouvernement, mais de la qualité du millionnaire.

Supprimez l'action du gouvernement, et vous verrez la même différence. En prenant les choses ainsi, elle ne mérite pas plus de salaire, la sentinelle qui défend le riche, palais que celle qui protége un pauvre toit, quand il s'agit d'affronter une somme

égale de périls de supporter d'égales fatigues ; et l'on ne pourrait jamais justifier la différence des impôts à la charge du riche, si l'on ne vient à démontrer que pour lui le gouvernement dépense plus qu'il ne fait pour le pauvre.

De fait, si, laissant toute idée d'avantage, à celui qui cherche la raison de cette différence d'impôt entre le pauvre et le riche, on demande : Croyez-vous que le gouvernement dans l'exercice de ses attributions dépense également pour l'un et l'autre? Croyez-vous que le riche avec ses somptueux palais, ses biens immenses, ses intérêts multiples, ses échanges infinis, ses jouissances innombrables, occasionne au gouvernement une somme égale de dangers, de dépenses, à celles du pauvre, lequel vit confiné dans une misérable chambre, occupé de l'aube à la nuit d'un travail pénible et monotone, ayant pour toute satisfaction son pain et celui de sa famille?

Certes on ne peut répondre à cela d'une manière affirmative. C'est ce qui prouve l'équité de la différence des charges entre le riche et le pauvre.

Quelques propriétaires de biens ruraux s'unissent pour nommer un individu qui surveille les fruits et les protége contre les voleurs de campagne.

Comment devront-ils rétribuer la peine de ce gardien ? Évidemment celui-ci demandera plus à qui possède plus et moins à qui possède moins, uniquement parce que celui qui possède un plus grand terrain sera, pour la surveillance, l'occasion d'une plus grande fatigue ; et s'il s'agit de deux propriétaires, dont l'un possède des biens plus étendus, mais situés de telle sorte qu'ils puissent se surveiller sans fatigue, et l'autre de plus modestes, mais disséminés et d'une garde difficile, notre gardien sera plus exigent avec le second qu'avec le premier.

Cette comparaison prouve parfaitement la vérité de notre

assertion, car le gouvernement n'est que le gardien des droits des citoyens.

Pour combattre la progressivité de l'impôt, il faut s'appuyer sur le principe que nous soutenons, en démontrant comment, du moment que la fatigue et les soins du gouvernement sont les mêmes pour celui qui possède 100, que pour deux qui possèdent chacun 50, la rétribution à payer par le premier doit être égale, ni plus ni moins, à celle que payent les deux derniers.

Mais, en prenant pour base, dans la répartition des charges publiques, les frais que chaque individu occasionne au gouvernement, il s'agit de mettre le principe en action, de déterminer en chiffres ces frais pour calculer la dette de chacun. Or, quel sera pour cela le critérium?

Dans une masse aussi compliquée de rapports, il n'est pas possible d'arriver au but d'une façon directe. Quand même l'action du gouvernement serait limitée à ses bornes naturelles, déterminer ce qu'il doit faire pour chaque individu, et liquider avec équité la dépense relative, n'est peut-être pas une chose possible.

La véritable et la seule mission du gouvernement consiste à empêcher que le libre développement de l'activité d'un individu entrave le développement de l'activité d'un autre; il consiste, en d'autres termes, dans le maintien de la liberté et de la justice.

Mais pour que la justice et la liberté règnent dans la société, il est nécessaire que chaque individu trouve protection pour:

1° Son existence matérielle; 2° son activité productrice (facultés personnelles); 3° son activité pratique; 4° les fruits de son activité.

Et de même que l'existence matérielle et l'activité productrice forment la personnalité humaine, que l'activité pratique

et ses résultats constituent la propriété, de même le soin du gouvernemeut regarde au fond ces deux objets :

1° Défense des personnes; 2° défense de la propriété.

Les personnes et la propriété sont donc, pour ainsi dire, deux entités qui doivent fournir au gouvernement les frais de ses attributions.

Tel est le plus simple critérium qu'il soit possible de suivre dans la recherche du mode de répartition des dépenses sociales entre ceux qui les occasionnent. Ce critérium si simple n'est assurément pas exempt de difficultés quant à son application. Et à peine établi, on se demande d'abord comment pourra se répartir entre ces deux entités la dépense sociale. Quelle sera la part de la première, et celle de la seconde? En d'autres termes, comment peut-on déterminer la dépense du gouvernement pour la protection des personnes, et celle que cause la défense de la propriété? C'est, à notre avis, une grave et sérieuse question.

Presque tous ceux qui l'ont étudiée ont fini par conclure que la distinction est plus apparente que réelle, car rien ne pouvant se faire en faveur des personnes, qui n'influe plus ou moins sur la défense de la propriété, celle-ci reste la véritable et l'unique base de l'impôt.

Nous ne croyons pas que ce raisonnement soit suffisant.

Que la sécurité personnelle, que l'éloignement d'un mal, soient choses avantageuses à la propriété, on ne peut certainement le nier; mais de cela ne faut-il pas conclure que ces deux faits constituent avec le temps un éminent service rendu aux personnes?

Un individu privé de tous les biens de la fortune, vivant seulement du pain qu'il reçoit journellement de la charité publique est-il insulté par ses semblables, maltraité jusqu'à courir péril de la vie, il se tourne vers la société, et trouve en elle un ma-

gistrat qui le protége, la force qui le défend. Passe-t-il les frontières de l'état, cheminant sur des routes lointaines, le bras puissant du gouvernement l'y couvre et protége sa personne.

Certainement tout ceci peut influer au profit de la propriété, mais on ne pourrait pas en déduire que le profit fait par la personne, les dépenses faites pour elle par le gouvernement ne la rendent pas au moins en partie, et en dehors de toute idée de propriété « sa débitrice, » en d'autres termes, que l'impôt doive être uniquement réglé sur la base de la propriété.

S'il est vrai que la vie des individus, par elle-même, indépendamment de toute propriété, et même la propriété n'existât-elle pas, soit un bien; que si la propriété peut grandir l'importance de ce bien elle ne le créée pas; ce qui revient à dire que si les richesses font naître un plus grand attachement à la vie, la rendent plus belle, chaque individu éprouve cependant par la force intime de sa nature une égale et vive répugnance à l'idée de sa privation; s'il est enfin certain que pour la seule protection de l'existence des individus le gouvernement doive dépenser, il n'est pas possible de méconnaître que non-seulement les propriétaires, mais indistinctement tous les individus reçoivent du gouvernement un service, dont ils doivent payer le prix, à moins que pour quelque autre raison on ne les en exempte.

Il est vrai que ceux qui admettent tout cela ont coutume d'ajouter que la distinction de la partie d'impôt qui concerne les personnes est inutile en pratique, puisque cette partie des dépenses, qui représente pour ainsi dire l'équivalent d'un avantage non réel, mais personnel, doit être réparti entre les citoyens en proportion de leur avoir.

Mais à notre avis, s'il est vrai qu'un impôt quelconque déterminé, soit par rapport à la personne, soit par rapport à la propriété, doive être payé avec une partie de la propriété, on ne

peut dire pourtant que l'impôt qui représente l'équivalent d'un service personnel doive être réparti entre les citoyens sur les bases de leur avoir.

Pour pouvoir l'affirmer, il faudrait pouvoir nier que le gouvernement, dans l'exercice de ses attributions, s'occupe en quelque manière des personnes. Or, à moins de vouloir dire que l'existence des individus en dehors de toute propriété n'est pas par elle-même un bien, qu'il est inutile en tout point de la défendre, une telle négation devient absurde.

Toutes les charges publiques ne doivent donc pas se répartir sur la base de la propriété; une partie, par quotités égales, doit en être indistinctement divisée entre tous les citoyens, indépendamment de toute idée de propriété. De cette façon chacun concourt à supporter la dépense que fait le gouvernement pour défendre les personnes, c'est-à-dire écarter tout danger de la privation d'un bien, — la vie, — qui, aux yeux de la nature humaine, est pour tous d'égale importance. La répartition du reste des dépenses publiques, sur la base de la propriété, fera qu'elle supportera non-seulement sa quotité de dépenses réellement faites pour elle, mais aussi celles qui, bien qu'ayant en vue la protection des personnes, ont pourtant une autre influence; en d'autres termes, les propriétaires payeront pour la défense des personnes en raison de la plus grande importance qu'a pour eux le bien de l'existence.

Une capitation et un impôt proportionnel à la richesse de chacun sont donc deux modes, à notre avis, que demandent la justice et la raison pour trouver les moyens de faire face aux dépenses publiques.

Nous écrivons, il faut l'avouer, le mot *capitation* avec une certaine crainte, car nous savons combien ce système est actuellement réprouvé; mais en face des déductions logiques par lesquelles nous avons déterminé qui doit payer l'impôt, il

n'est pas possible de s'arrêter devant la peur d'encourir un blâme.

Peut-être, d'ailleurs, cette condamnation, irrévocablement formulée par quelques-uns contre ce système, est-elle plutôt le fruit d'un sentiment de réaction contre un système qui fut en vigueur sous beaucoup de tristes gouvernements et dans des époques arriérées; mais, en raisonnant sérieusement, la capitation, à notre avis, n'a pas plus besoin d'être attaquée que défendue.

Nous devons pourtant faire ici une observation. L'état social est pour l'homme une nécessité, puisqu'en dehors, — si l'on peut imaginer un état extra-social, — il n'y a pour l'individu que décadence progressive et finalement que la destruction ; mais outre cette nécessité, il y en a une autre pour l'homme, plus strictement inhérente à lui-même, celle de pourvoir aux exigences, aux besoins de son existence matérielle. Si grande que soit pour lui la nécessité de la société, cette dernière la dépasse, sans qu'il soit besoin de le démontrer. Dans l'impossibilité de satisfaire aux deux, c'est-à-dire de contribuer aux dépenses sociales et de pourvoir à son existence, l'individu doit avant tout songer à celle-ci et se dispenser de celle-là.

A cet énergique principe de justice qui se trouve dans la capitation, nous ferons donc une exception en faveur de celui qui possède à peine le nécessaire pour se conserver l'existence.

XLV

Application de l'impôt

Mais ces principes posés, et une fois bien reconnu que les dépenses publiques doivent se recouvrer au moyen d'une ca-

pitation et d'un impôt proportionnel à la propriété de chacun, de nouvelles difficultés surgissent pour l'application.

Quant à la capitation, il n'y a pas d'embarras ; il suffit de déterminer la somme à répartir; et certainement elle doit être minime par rapport à la somme à répartir sur la base de la propriété, parce que le soin du gouvernement, par égard à la propriété, est évidemment plus pénible et plus coûteux.

Mais où les difficultés surgissent, c'est quand il s'agit de l'impôt sur la propriété. Comment faut-il le mettre en pratique?

Avant tout, qu'est-ce que cette propriété qu'il s'agit de prendre pour base de l'impôt?

La propriété naît du droit qu'a l'homme d'imprimer son action aux choses qui l'entourent et du fait de son action sur ces choses.

De ce droit et de ce fait naissent encore un autre droit, un autre fait : le fait de la capacité qu'acquièrent les choses de satisfaire aux besoins des hommes et le droit pour l'homme qui a agi sur elles, d'en user à sa guise. La somme des choses utiles que possède chaque homme forme sa propriété.

Plus il possède en grande quantité ces choses utiles, et plus il est riche.

Mais si la richesse, dans son rapport avec les besoins de l'homme, se mesure par le nombre des choses qui servent à leur satisfaction, dans les rapport des hommes entre eux la richesse se mesure d'après la valeur des choses que chacun possède.

L'impôt devra donc se mesurer d'après ces valeurs possédées par chaque citoyen.

Mais devra-t-on taxer les valeurs consolidées, — les capitaux, — ou seulement les valeurs périodiquement productives?

Pour nous la question n'est pas douteuse. Les impôts forment le patrimoine sur lequel vit l'État, et comme ils sont dé-

pensées périodiquement et doivent se renouveler de même, cela ne peut venir que d'une source intarissable, d'une richesse qui se dépense et se renouvelle elle-même périodiquement.

L'impôt sur le capital doit nécessairement, se transformer presque immédiatement en un impôt sur le revenu, car, si sa vraie nature était maintenue, il arriverait peu à peu à jeter le pays dans une prompte ruine. Il n'est pas possible en effet de demander tant de services à une richesse, qui ne se renouvelle pas, sans qu'à la fin elle se trouve épuisée.

Pour nous donc, le principe déjà établi de la distribution de l'impôt en raison de la richesse revient à cet autre : *l'impôt doit se répartir en raison du revenu.*

Or, quels sont les moyens pour la mise en vigueur de l'impôt sur le revenu?

Deux systèmes se présentent : le système suivi, en tout ou en partie, par presque tous les pays d'Europe, et le système que conseille la seule raison, le système de l'habitude et le système de la science.

Avec le premier il s'agit d'imposer le revenu des citoyens, en l'évaluant, non pas directement et en lui-même, mais d'après les signes extérieurs et les indices qu'on juge le représenter.

La conséquence première de ce système est la multiplicité des impôts. Selon les manières par lesquelles peut se manifester la richesse, et selon les moyens qui la produisent, les impôts doivent être infiniment variés.

De là l'impôt sur la richesse mobilière, l'impôt sur la richesse immobilière; la taxe sur l'exercice d'un négoce, la taxe sur le bail d'une maison, la taxe sur les voitures, la taxe sur la consommation, la taxe sur les actes civils, etc.

D'autres résultats de ce système sont la confusion et un immense travail pour l'administration, qui doit avoir l'œil sur tant

de rouages divers; des dépenses excessives pour la perception des revenus de l'État; la dissipation de l'activité d'un nombre infini d'individus qui pourraient travailler avec plus de profit pour la société; les vexations, la gêne des citoyens, l'embarras et les entraves pour le commerce, et surtout l'injustice et la disproportion dans la distribution des charges publiques.

De fait, comment peut-on justement et proportionnellement répartir des impôts fondés constamment sur des présomptions érigées en principes? Comment peut-on dire que le revenu du commerce et de l'industrie sont justement et proportionnellement frappés par les impôts des patentes des anciennes provinces, où, par caprice et sans aucun ordre, on classe dans un certain nombre de catégories les différentes professions, avec une taxe différente selon le chiffre de la population; présumant comme chose incontestable que celui qui exerce une industrie donnée dans un pays de tant de mille habitants devra gagner tant! Comment pourra se trouver proportionnelle à la richesse mobilière des citoyens, la taxe mobilière qui prétend que le bail d'un logement, le plus souvent employé aux simples nécessités de la famille, est la marque d'une richesse plus ou moins grande?

Et que dirons-nous des taxes de consommation qui, sous diverses formes, existent dans presque toutes les parties de l'Italie? On a vu que les taxes sur la consommation sont des taxes progressives au préjudice du pauvre: nous voulons le rappeler ici.

Là, toute idée de justice est absente, toute idée de proportion méconnue.

Et les taxes de succession, quel en est le fondement?

Sont-elles l'équivalent d'un service spécial rendu à l'héritier par le gouvernement? Non, puisque le gouvernement ne fait que continuer à l'héritier la garantie qu'il accordait au

mort, et pour laquelle celui-ci payait et ceux-là payent les taxes ordinaires. Y a-t-il eu dans le fait de la succession un accroissement de richesse qui justifie un nouvel impôt? Non, puisque les successions sont toujours un affaiblissement ou une division de la richesse.

Mais tel est le système général d'impôts existant à peu près dans tous les pays de l'Europe.

Quelle est la raison de ce fait? C'est que tous les systèmes financiers en vigueur ne sont que le résultat de la routine, que ceux qui gouvernent, surtout en matière de finance, n'ont pas le courage d'abandonner; c'est que les systèmes financiers actuels sont des édifices vieillis, et tels, que chaque jour, selon le besoin, on y ajoute quelque chose de nouveau, sans regarder jamais si d'abord il ne serait pas nécessaire de les refaire; c'est que l'esprit de la Révolution qui fait déjà des progrès dans le camp politique, n'est presque pas entré sur le terrain financier; et qu'enfin dans tout ce qui se rapporte aux finances règne encore l'empirisme des temps passés.

Le second système, le seul rationnel, est celui qui, pour répartir les charges publiques en proportion du revenu, cherche à le reconnaître directement et non sur des indices et des conjectures sans valeur. Ce système mène nécessairement à l'unité de l'impôt; car en faisant abstraction des moyens par lesquels la richesse se produit et se manifeste, toute la richesse ne forme plus qu'une seule chose, et il n'y a plus richesse mobilière et richesse immobilière, richesse du commerce et richesse de l'industrie.

L'*impôt unique* est le seul qui puisse être vraiment proportionné. Proportionnalité et unité, sont deux mots divers exprimant la même idée; nous l'avons déjà dit, et nous croyons utile de le répéter, car dans la confusion des principes opposés, dans le système de la multiplicité de l'impôt, nous avons

déjà vu que la proportionnalité est impossible. Bien que rien au monde ne puisse déterminer quelle sera la limite d'un impôt, néanmoins, avec ce système, le premier établissement de l'impôt n'atteindra que qui doit être atteint.

Beaucoup d'autres avantages résultent de l'impôt unique.

Il rend à la fortune publique la plus grande partie de l'énorme capital que coûtent annuellement les frais de perception. Un banquier de Liverpool, dit M. Broglia (1), eut à déclarer que si tous les impôts de son district étaient convertis en un seul impôt sur le revenu, il se chargerait de sa perception pour un salaire d'un demi p. 100.

L'impôt unique fait vivre d'un travail utile des milliers d'hommes qui vivent, autrement, d'un travail complétement inutile.

Il fait cesser une immensité d'embarras qui, dans le système contraire, entravent l'exercice de la liberté humaine.

Il délivre le gouvernement d'une surveillance continuelle sur le mécanisme fiscal, lequel devient d'une grande simplicité. Mais, dira-t-on, ce système d'un impôt direct sur le revenu, qui amène nécessairement à l'impôt unique, manque de toute raison historique. Dans notre livre Ier nous avons démontré le contraire.

Dans presque tous les pays du monde a existé ou existe encore, en tout ou en partie, un impôt direct sur le revenu, et l'exemple en vient peut-être, comme pour beaucoup d'autres choses, de l'Italie.

Le cens de Servius Tullius, dans l'ancienne Rome, par lequel les citoyens furent forcés de déclarer leurs possessions, leurs richesses, était un impôt direct et général sur la richesse. A Athènes, raconte Démosthènes, toute la richesse était, dans certaines circonstances extraordinaires, soumis à un

(1) *Lettres sur l'impôt du revenu.*

impôt variable, selon le degré de richesse, que les citoyens eux-mêmes devaient énoncer.

Au moyen âge cet impôt direct et général sur tout le revenu fut l'idée commune. A Florence, depuis le XVe siècle, les citoyens furent soumis à un impôt de 5 0/0 sur tous les revenus indistinctement.

En Hollande, en 1653, était établi un impôt de 2 centimes sur la valeur de tous les biens indistinctement et les citoyens devaient les déclarer.

En Suisse, l'impôt général sur le revenu a formé et forme encore l'impôt direct le plus constant.

C'est Genève qui présente, avec sa *taxe des gardes*, le plus ancien exemple de cet impôt.

En Allemagne, l'impôt général sur le revenu existait autrefois et y est aujourd'hui comme naturalisé.

En Angleterre et en Amérique, ce système fut d'abord le système en vigueur. On sait quelle fut en Angleterre l'origine de la nature de l'*income tax*. En Amérique, particulièrement chez les États-Unis, l'impôt général sur le revenu a formé et forme, dans certaines contrées, la presque totalité et la totalité même du budget actif.

Et en France même, qu'était-ce que la fameuse dîme de Vauban, sinon un impôt direct sur le revenu? De la même nature n'était peut-être pas le système adopté par Desmarets en 1710. Il consistait dans l'impôt d'un décime sur les revenus de toute sorte, déclarés par les citoyens.

Nous admettons sans doute que pour l'établissement d'un impôt unique, qui est à ce sujet la dernière expression de la science, tout l'ensemble du système financier doit être mis au même niveau. Avec les budgets actuels, et, devons-nous ajouter, avec le degré actuel de civilisation, un impôt unique

ne serait pas plus lourd que tous ceux en vigueur, mais peut-être serait trop « apparent ».

Nous répéterons du reste que le système de l'unité de l'impôt sur le revenu doit se coordonner avec la législation, et suppose une grande réduction dans les dépenses publiques, que nous faisons telles pour grossir les impôts, ainsi qu'une grande civilisation, et presque une parfaite connaissance, pour les citoyens, de tous leurs intérêts.

XLVI

Résumé

En résumant tout ce que nous avons dit sur les attributions du gouvernement, et sur ses ressources, nous établirons les points suivants qui sont pour nous de vrais dogmes de foi, et que nous espérons voir un jour inscrits dans le Code financier de notre pays, comme aussi dans les Codes de tous les pays du monde.

1° Le gouvernement est de sa nature et par son origine une institution essentiellement négative. C'est un organe accidentel et non essentiel de société. Une fois donnée à tous ses membres une parfaite connaissance de leurs vrais intérêts respectifs, il pourra cesser d'exister. Sa mission est limitée à empêcher qu'un individu n'excerce son activité de manière à froisser celle des autres.

2° Toute attribution positive du gouvernement est préjudiciable à la société, en tant qu'elle arrive à substituer aux organes naturels du mécanisme social un ordre artificiel.

Le gouvernement doit donc être étranger à la religion, à l'instruction des citoyens; il ne doit prendre l'initiative ni

dans l'industrie, ni dans le commerce et il lui faut s'abstenir d'animer l'une ou l'autre. Ces attributions sont possibles et naturelles seulement sous les gouvernements que les peuples croient émanés du droit divin. Inspirés de Dieu, ils ont raison de se substituer à l'individu en toute occurrence; mais les gouvernements issus de la volonté des citoyens n'étant que composés d'hommes, doivent laisser la religion à la conscience, l'instruction au bon sens et tout à l'intérêt personnel de chaque individu, qui se trouve, en ce qui le touche, plus compétent et mieux éclairé que qui que ce soit.

3° Les attributions dont jouit naturellement le gouvernement doivent être remplies par lui le mieux possible et avec le moins de frais possible. Il doit se procurer le nombre d'agents suffisant, et toujours au moyen de la libre concurrence, afin d'obtenir les meilleurs agents et les moins coûteux possibles.

4° Les dépenses dont le gouvernement a besoin pour l'exercice de ses attributions doivent être évaluées préalablement, pour qu'on puisse savoir les charges que les citoyens doivent assumer. Ces dépenses doivent être strictement calculées au simple nécessaire.

5° Le moyen de faire face au dépenses publiques est l'impôt qui peut s'appeler la compensation que doivent les citoyens pour les dépenses faites par le gouvernement dans leur intérêt.

6° Comme ces dépenses regardent également tous les citoyens, c'est-à-dire les *personnes* plus ou moins, selon l'importance de ce que possède chacun, c'est-à-dire les *choses*, l'impôt doit être *personnel* ou *réel*.

7° L'impôt réel ne peut être que l'impôt sur le revenu.

8° L'impôt sur le revenu doit être direct, c'est-à-dire établi sur la richesse vraie et non sur des apparences.

9° L'impôt direct sur la richesse vraie mène à l'unité de

l'impôt. L'impôt unique sur le revenu est le seul mode de répartir proportionnellement les charges publiques sur la richesse des citoyens.

Tels sont les principes généraux et suprêmes que nous croyons pouvoir déduire de la nature de la société et des gouvernements, et poser comme un point de mire à tous les politiques qui, financièrement, visent à la perfection.

§ II. — L'ÉCONOMIE POLITIQUE DANS LES FINANCES DE L'ITALIE.

XLVII

Des services publics en général

Le système financier gouvernemental que nous avons esquissé est, à notre avis, celui que veut la nature des choses, que recommande la science, et qui peut-être sera entièrement admis dans un siècle prochain, s'il arrive que les gouvernements, abandonnant les ornières du passé, tournent les regards vers l'avenir et ne consultent désormais que la raison pour la satisfaction de tous les besoins.

Mais si ce système est le vrai, quelle douleur ne doit-on pas éprouver, quand l'on jette un regard sur les États de l'Europe, sur le monde entier! Nulle part la nature ne voit ses droits complétement reconnus et la science a proclamé vainement ses vérités.

Partout, plus ou moins, le gouvernement a changé sa mission, a dépassé ses devoirs essentiels et les plus simples, pour violer de toutes parts le terrain de l'activité privée : il a étouffé l'individu pour s'agrandir lui-même; et de l'instrument qui ne

devait servir qu'à empêcher dans le développement de l'activité individuelle le froissement de la justice, il a fait un poids pour cette activité même, un cercle de fer qui embarrasse le mouvement, le resserre et l'annule.

D'où provient ce mal, que les gouvernements méconnaissent à ce point leurs attributions naturelles?

Ce serait certainement une longue et difficile question à étudier, et nous ne pouvons le faire ici.

Peut-être serait-on assez près de la vérité en affirmant que ce mal a ses racines dans la tendance à l'extension de tout pouvoir, et, dans l'ignorance, l'incertitude et la faiblesse où dut se trouver l'activité individuelle dans les premières phases de la société civile. Ce premier pas fait, le mal se sert de cause et d'aliment à lui-même; car là où les individus laissent en paix leur propre responsabilité, à l'ombre du gouvernement, peu à peu leur activité, si grande qu'elle soit, diminue, et chacun trouve plus facile de recourir au gouvernement pour tout bien comme pour tout mal. Les gouvernements étendant toujours plus leurs attributions, finissent ainsi par devenir l'âme et le mouvement essentiel, unique même, de cette masse inerte qu'on appelle la « société. »

N'est-il pas vrai que, bornant notre examen à l'Italie, le dépouillement que nous avons fait des divers budgets passifs a assez démontré comment, dans tout mouvement de l'individu, le gouvernement s'immisce plus ou moins pour diriger, pousser, activer, surveiller et prévenir; et comment, dans presque aucun de ses rapports, l'individu n'est abandonné à sa propre responsabilité et dégagé de la protection du gouvernement

Le gouvernement s'immisce dans l'instruction et maintient l'université, crée des instituts, subventionne des colléges, maintient une hiérarchie pour surveiller et diriger ce service, un monde d'agents, d'inspecteurs, sous-inspecteurs, recteurs,

proviseurs et professeurs qui vivent aux dépens du budget.

Le gouvernement s'immisce dans le commerce et les industries, soutient et protége celui-là, patronne celle-ci ; récompense et anime l'agriculture ; crée pour ses diverses branches des écoles et maintient pour l'agriculture, comme pour le commerce et les industries, une nombreuse administration, dont le chef siége aux conseils de la couronne. Le gouvernement même se fait de plus commerçant et entrepreneur, en se réservant la vente de certains objets, et en exploitant à son profit les chemins de fer.

Le gouvernement s'immisce dans les beaux-arts, et dépense pour les soutenir ; il paye des maîtres de chant et de danse, dote les théâtres, dans la crainte peut-être que sans son aide le pays soit réduit à mourir d'ennui. M. Peruzzi, ministre de l'intérieur, annonçait un jour à la chambre des députés que le jour précédent il avait soumis à la signature royale un décret pour la nomination d'un cuisinier.

Quoi de plus ? Dans les rapports de l'homme avec Dieu, dans la religion même, le gouvernement met la main et dicte des lois, fait des droits et des obligations pour les catholiques et les non catholiques, et fixe dans ses budgets le salaire du clergé, ceux des curés, et les subventions pour les frais de culte, etc.

Le gouvernement enfin s'immisce dans une infinité d'autres actes. Et l'on pourrait difficilement imaginer chez nous, comme du reste dans presque tous les pays d'Europe, un seul acte d'un citoyen qui, directement ou indirectement, de loin ou de près, ne soit pas soumis à l'influence du gouvernement.

Quelles sont les conséquences de cet état de choses ?

Elles sont graves et tristes.

Les hommes qui sont à la tête du gouvernement doivent supporter le poids d'une terrible responsabilité. Ayant en main tant d'intérêts, ils courent à chaque instant le risque de laisser quelqu'un non satisfait; et par suite surgissent des plaintes continuelles, de continuelles oppositions dont l'effet est l'affaiblissement du pouvoir.

En second lieu, les besoins dont s'occupe le gouvernement sont immanquablement moins bien satisfaits; car la satisfaction est enlevée au guide naturel, à l'intérêt individuel, et confié à un intérêt plus faible ou contraire à l'intérêt de celui qui attend la satisfaction.

Les faits ne manquent certes pas pour le démontrer. Le gouvernement dépense presque 16 millions pour l'instruction publique, et sous ce rapport l'Italie ne peut guère lutter avec l'Angleterre, où, en dehors d'une subvention pour l'instruction primaire, le gouvernement ne s'occupe point de cette besogne.

Le gouvernement maintient un ministère spécial pour le commerce, l'industrie et l'agriculture, et il serait inutile de nier que, bien qu'en Italie existent des éléments de prospérité commerciale et industrielle, tels peut-être que n'en possède aucun autre pays d'Europe, bien que le sol italien soit le plus fertile qu'on puisse imaginer et qu'il soit riche d'une quantité demesurée d'eaux, notre commerce, notre industrie, notre agriculture, sont encore loin d'avoir pris l'élan que l'on pouvait espérer dans le nouveau royaume.

Nous savons bien que trop de raisons étrangères, on peut le dire, au gouvernement et à la population y ont contribué. La nationalité incomplétement acquise, de graves questions encore suspendues, les fléaux qui désolent une partie du royaume, tout est venu retarder le mouvement, et nous n'hésitons pas à dire que quand tout cela sera dissipé, quand à

l'incertitude où nous vivons auront succédé la tranquillité, le calme de ce qui est sûr de soi-même, sans rien demander, sans rien attendre de personne, sans rien devoir, l'Italie ne manquera pas de montrer au monde, dont elle a été déjà la maîtresse pour le commerce et l'industrie, qu'elle a retrouvé son ancienne activité.

Cependant, si nous ne voulons pas attribuer à l'action du gouvernement la faute de retard dans le mouvement commercial et industriel du royaume, nous voudrions que ceux qui soutiennent cette action indiquassent le bien qu'elle a apporté, la branche de commerce qui en a reçu quelque développement, la branche de l'industrie qui a dû un plus grand degré de prospérité au fait d'un ministère qui s'intitule *de l'industrie et du commerce*, aux dépenses que pour cette industrie et ce commerce le gouvernement se croit obligé de faire.

Nous croyons que la démonstration serait assez difficile, et cela est si vrai que tous, en Italie, sont aujourd'hui convaincus de l'opportunité de supprimer ce département, créé à l'exemple de la France, où certes on ne peut accuser le gouvernement d'être négatif.

Le gouvernement dépense encore quelques millions pour les beaux-arts, et l'on entend une plainte continue sur la décadence de ces beaux arts. Il est vrai que ceux qui profèrent ces lamentations ont coutume de reprocher au gouvernement de ne pas faire assez pour eux, et voudraient tout simplement qu'une partie un peu plus considérable de ce que les citoyens payent au trésor public fût affectée à encourager leurs propres talents.

Peut-être, en effet, si le gouvernement destinait au soutien des beaux-arts une centaine de millions, les artistes surgiraient-ils par milliers ; mais des artistes d'administration.

Il est vrai que ces millions soulèveraient encore de nou-

veaux gémissements, en enlevant à beaucoup d'individus la subsistance nécessaire, à beaucoup d'autres le moyen de s'instruire. Mais qu'importe ? Les artistes seraient protégés.

Laissons là l'ironie. Nous sentons plus que jamais la puissance de ces arts qui sans trop de raison ont reçu le nom de « beaux-arts. » Nés et ressuscités en Italie, où à chaque pas s'en voit un monument, à chaque instant une trace glorieuse, nous aimons les beaux-arts, qui récréent l'esprit, le cultivent, et le transportent dans une atmosphère pure et lointaine, dégagée des soucis et des travaux de la vie réelle. Mais nous ne pouvons néanmoins nous empêcher de protester contre les dépenses que le gouvernement fait pour eux.

Ces dépenses, avant tout, constituent une injustice ; car, le gouvernement ne pouvant rien donner sans d'abord prendre autant, et peut-être, dit Bastiat, quelque chose de plus, par la nature poreuse de ses mains, pour subventionner les artistes il faut faire payer les citoyens. Or, parmi ceux-ci, quelques-uns peuvent ou veulent dépenser pour se divertir, mais le plus grand nombre ne le veut ni ne le peut, et c'est la souveraine injustice que de les contraindre à le faire.

Ces dépenses sont en outre inutiles de fait ; car si un pays ne se trouve pas dans les conditions politiques, économiques, morales et matérielles qui peuvent faire prospérer les arts, il n'est pas au pouvoir du gouvernement de leur donner cette prospérité.

Le gouvernement s'immisce dans les choses religieuses.

Certainement les agents ne vont plus dans les familles inspecter l'accomplissement des devoirs religieux, ainsi qu'il se faisait dans des temps de triste mémoire ; mais le principe en vertu duquel on agissait alors subsiste encore, et sous mille formes d'application. Et dans les lois qui régissent les rapports privés, et dans les lois d'ordre public on en trouve

de nombreux et fréquents exemples ; à commencer par la loi fondamentale de l'État qui consacre un article particulier à la religion. L'acte le plus important de la vie civile, le mariage, est réglé par des lois religieuses. Les formes religieuses entourent l'état civil de celui qui naît, et dans l'état de la législation, on ne saurait faire autrement. Les lois qui régissent les successions héréditaires sont altérées par des faits religieux. L'obligation de contribuer au service militaire cesse devant le fait d'une profession religieuse; par elle enfin se modifient tous les rapports privés et publics.

Le gouvernement s'immisce dans la répartition des biens du clergé, et après avoir supprimé quelques corporations religieuses, il en administre le patrimoine en remplissant des charges qui le grèvent, et distribue le reste aux membres des corps religieux.

De mille façons, le gouvernement oublie au fond qu'il ne doit ni ne peut avoir aucune religion, et que les rapports religieux sont chose en dehors du cercle de ses attributions.

Cette immixtion du gouvernement dans les choses religieuses, pour nous Italiens plus que pour d'autres, est un contre-sens. Nous qui connaissons trop et de trop près combien est monstrueux l'accouplement du pouvoir spirituel et du pouvoir temporel, nous qui en avons tant souffert, c'est le moins que nous soyons capables d'arriver à une séparation décisive, au moins autant que possible ; et il est bien peu raisonnable que le gouvernement italien n'ait pas encore eu le courage de déclarer que les affaires religieuses sont étrangères à son mandat, et qu'il les abandonne à la conscience de chacun. Le jour où l'Italie entrera dans cette voie, nous croyons qu'elle fera un grand pas vers la solution d'une des deux graves questions qui pendent encore, retardant l'achèvement de sa nationalité.

Puisque nous parlons de l'intervention gouvernementale dans les rapports privés, il est bon de remarquer encore que les divers codes civils qui régissent l'Italie attestent tous, plus ou moins, la protection que le gouvernement croit nécessaire d'accorder à tous les actes des citoyens.

Ils ne se bornent pas à établir successivement les droits des citoyens dans leurs divers rapports, laissant à chacun, selon les circonstances ou selon ses intérêts, le soin de les modifier de toutes façons et sous telle forme qui doit leur convenir, pourvu que soit toujours respecté le droit d'autrui. Au contraire, toute modification des droits, que l'intérêt d'un individu peut produire, est prévue; tout acte est réglementé, obligé à des formes déterminées. Et ainsi, dans la défense des droits privés, le gouvernement ne laisse rien à l'intérêt de chacun, mais croit cet intérêt mieux protégé, en se désignant lui-même pour défenseur de ce qu'il a eu soin préalablement de fixer en en précisant la marche légale.

De là vient la nécessité d'une longue série de dispositions que peu arrivent à bien connaître; les mouvements des citoyens gênés et arrêtés; les doutes, les questions multiples; les contestations de plus en plus graves; la liberté, et partant la prospérité d'un pays étouffée sous un amas de formules.

Nous pourrions remplir plusieurs pages de faits à l'appui de cette remarque; nous croyons plus sage d'éviter au lecteur ces détails; ce n'est pas, d'ailleurs, chose nouvelle. Depuis assez longtemps nous avons dit et plusieurs écrivains ont démontré que la science économique devait être le premier guide de qui veut dicter un code civil.

Quant à ce que nous avons dit de l'intervention du gouvernement, c'est bien loin d'être tout ce qu'on en pourrait dire. Il faudrait pour cela prendre au détail toutes les parties de notre rouage administratif, et nous ne voulons que faire une

simple esquisse à grands traits, pour donner une idée de la situation.

Il en résulte, en somme, que le chiffre du budget passif atteint un point fabuleux, et que le rapport des recettes et des dépenses, continuant dans ce système, devient chaque jour plus tendu; que, de plus en plus, il se fait un énorme et inutile détournement de richesse par suite des valeurs qui, de la poche des contribuables, passent dans celle des innombrables agents du gouvernement; que de très-grands capitaux intellectuels sont employés à des fonctions inutiles; que la liberté du pays, sauvegardée dans les grands actes politiques, est méconnue dans ceux de la vie quotidienne; que son génie et ses tendances ne peuvent se développer, et que partout la nationalité, proclamée politiquement, moralement, avec ses caractères véritables et naturels, ou ne se forme pas, ou rencontre dans cette formation de graves entraves et des obstacles sans fin.

Outre cette erreur d'une trop grande extension des attributions, une autre encore règne et triomphe en Italie, comme d'ailleurs, plus ou moins, dans la plupart des pays d'Europe; c'est relativement aux agents dont le gouvernement a besoin pour l'exercice de ses attributions.

Ici nous touchons, pour l'Italie, à une plaie toute vive qu'il faudrait promptement cautériser. Qu'il nous soit permis d'exprimer franchement notre avis à cet égard. S'il peut, par hasard, froisser quelques intérêts, il est dicté uniquement par un sincère désir du bien.

En Italie, certains fonctionnaires publics pourraient être appelés plus proprement des « bénéficiers publics. »

Ce n'est pas toujours le besoin qui a créé les places, et ce n'est jamais, ou presque jamais, la capacité qui décide de qui doit les occuper.

Nous disons que ce n'est pas toujours le besoin qui a créé les

places; et de fait, laissant de côté l'excessive intervention exercée par le gouvernement, et sans plus le chicaner sur ses nombreuses attributions actuelles, c'est une plainte continue que celle du trop grand nombre des employés. Que cette plainte, si incessante, si générale, soit basée sur la vérité, il suffit, pour le croire, d'un simple coup d'œil jeté sur l'administration, et de se rappeler que le trésor dépense en salaires civils la somme immense de près de 109 millions par an, c'est-à-dire un peu moins d'un cinquième de ses revenus, sans parler des pensions.

L'idée de la nature des fonctions publiques est pervertie. Il ne manque pas d'exemples de places créées pour complaire à tel individu, à telle ou telle province. Et que de fois ne s'est-il pas lu dans les journaux, ou entendu en plein parlement, le calcul des parts qu'ont les diverses provinces du royaume dans les emplois publics, et la plainte que l'une a cette part trop grande, l'autre trop faible, exactement comme s'il s'agissait d'un bénéfice!

Disons, en outre, que la capacité décide rarement du choix des places à donner. Ce qui préside en thèse générale à ce choix, c'est parfois la faveur, et parfois le droit d'ancienneté; *prior in tempore, potior in jure*, est un principe appliqué depuis longtemps.

Laissons de côté la faveur, que ne manqueront pas de faire disparaître le progrès de la civilisation et le raffermissement du gouvernement national, ou que, tout au moins, ils ne permettront d'accorder qu'à celui qui à qui pourra rendre d'utiles services : ce sera alors un correctif à la règle aveugle d'ancienneté, qui forme un dogme de foi inébranlable dans notre administration.

A l'envisager sous son côté le plus raisonnable, le *principe d'ancienneté*, dans les emplois publics, se fonde sur l'idée que

la pratique seule forme les capacités. Mais si cela peut être admis quand la science bégaye, ou n'existe pas, quand manquent les lois et que tout marche par la force d'habitudes anciennes et traditionnelles, de nos jours c'est la plus grande des absurdités. Aujourd'hui, grâces à Dieu, il n'y a pas une branche de l'administration publique qui ne trouve exposées et classées dans les livres de la science toutes les règles, toutes les maximes qu'a pu inspirer une expérience éclairée. Or quiconque a reçu de la nature le bien de l'intelligence, en peu d'années de sérieuses études peut, hors des fausses routes de l'ancienne routine, orner son esprit de toutes ces connaissances que ne donnent pas cinquante années de pratique aveugle; laquelle, sans la compagnie de l'étude, ne peut souvent faire de l'individu qu'une machine qui se meut.

Et cela serait assurément bien profitable pour l'Italie, qui a besoin de retremper sans cesse aux sources pures de la science toutes ses lois, et de secouer les « antiquailles » de la routine, qu'elle n'a pas encore abandonnées.

De toute façon, si la pratique est maintenue comme présomption absolue de capacité, au moins devra-t-on donner à la science les moyens de démontrer quelles capacités administratives elle peut produire.

Mais ce n'est pas cette capacité présumée qui soutient le principe de l'ancienneté. Il est, comme tant d'autres choses, une conséquence d'idées qui ne sont plus, et que les idées des temps modernes n'ont pas encore complétement effacées. Le principe de l'ancienneté est issu du despotisme et des régimes qui sont la négation de la liberté du grand nombre au profit de plusieurs ou d'un seul. Sous ces régimes, la capacité chez les fonctionnaires publics est un élément incommode; la fidélité suffit, et rien n'est plus puissant qu'elle à tranquilliser, si ce n'est les longs services. Les temps de despotisme sont

finis pour l'Italie, que régit un gouvernement issu de la volonté nationale; mais on ne peut encore effacer les traces du passé. Le système de l'ancienneté en est une preuve.

De ce système découlent de très-graves conséquences, plus pernicieuses peut-être qu'on ne saurait penser. Du moment que l'ancieneté est la seule règle, on trouvera difficilement dans l'administration ceux qui cultivent la science. A quoi servirait-elle si, pour avancer dans la carrière abordée, il suffit d'attendre tranquillement les révolutions annuelles du globe? Si jamais quelqu'un sent le besoin de l'étude, tôt ou tard il quittera ses fonctions sous un gouvernement où l'étude est inutile et gênante, et amène souvent des ennuis et des déplaisirs.

D'une telle erreur il ne peut logiquement résulter que le mal de restreindre peu à peu le maniement des affaires publiques aux mains les moins habiles.

Nous ne voudrions pas nier qu'il ne soit dans l'administration italienne des hommes de grande valeur, qui à leur mérite ajoutent une longue pratique et de profondes études, ou qui soit parvenus par un autre titre que celui de l'ancienneté; mais nous n'en voulons pas moins demander si le système de l'ancienneté, strictement appliqué, n'a pas forcément au fond la conséquence que nous signalons.

De là vient encore, dans l'administration, l'absence d'élan vers l'avenir, l'obstination à suivre aveuglément les ornières battues du passé, et la répulsion constante pour toute nouveauté.

Avec le système de l'ancienneté les offices publics sont, avons-nous dit, des « bénéfices publics. »

Celui qui a la fortune d'être inscrit sur les registres de l'administration comme son agent peut dire qu'il a obtenu une inscription de crédit sur le livre de la dette publique; qu'elle

lui sera immanquablement payée sa vie durant, et même en partie à ses héritiers : et que sans nul besoin de mouvement de sa part, grâce à la seule force des choses, elle ira croissant d'année en année.

Quelle merveille, après cela, si les emplois publics sont aussi recherchés, les offices courus au point que le gouvernement ne sait comment faire face aux demandes, et si la question du personnel administratif forme un des plus graves obstacles aux réformes que l'on pourrait effectuer ?

Et quelle merveille encore si l'on entend à chaque instant parler des droits acquis des employés ?

En conséquence de ce principe, l'ancienneté est encore, d'une certaine façon, le droit de pension que le gouvernement accorde à ses employés.

Du moment que le service d'un certain nombre d'années donne droit de préférence à être appelé à un poste meilleur, il est naturel que celui qui a servi de longues années et que l'affaiblissement de ses forces physiques empêche d'espérer une carrière meilleure, ait droit à une subvention.

A cette considération se joignent habituellement d'autres observations d'équité. Est-il convenable, est-il juste, dit-on, que qui a fidèlement servi tant d'années le gouvernement, vienne dans ses vieux jours à manquer du nécessaire ? est-il juste que le gouvernement se montre aussi peu soucieux à l'égard de ses agents ?

Il est vrai que d'autres pourraient demander quel secours est réservé à la vieillesse pour les professions libérales, pour l'artisan qui, au lieu de louer son travail au gouvernement, sert toute sa vie les particuliers. Mais de tout ceci l'on ne tient nul compte.

Et ainsi l'employé de l'État, s'il n'est pas retenu par l'attrait du poste qu'il occupe, n'a pas plus tôt accompli le nombre

d'années nécessaire, qu'il passe tranquillement au repos et acquiert le droit de vivre gratuitement aux dépens du public.

Les pensions des employés civils ne sont certainement pas le moindre poids qui aggrave le budget de l'État ; surtout si l'on y joint toutes les payes d'expectative et autres semblables que le gouvernement accorde aux employés dont il n'a pas besoin, qu'il ne sait comment occuper, mais qui ont aussi le droit d'être entretenus aux frais du public.

Si tout cela n'est pas une pratique du socialisme, nous ne savons en quoi peut consister le socialisme.

A toute cette masse d'inutiles et nuisibles interventions, de vieilles coutumes, de faux principes, il est nécessaire d'apporter enfin un remède, s'il en est temps encore, et avant que l'excès de ses tristes conséquences l'apporte violemment (1).

Nous n'entendons pourtant pas qu'on doive d'un trait changer le système. Nous savons que tout dans ce monde, bien et mal, doit nécessairement procéder par degrés. Seulement nous croyons qu'il est d'un bon citoyen de désirer que celui qui tient le gouvernail de l'État ait le dessein de changer de route, et songe à manœuvrer de telle sorte, que peu à peu l'on puisse reprendre le chemin droit, celui qu'indique la nature des choses et que l'on ne peut méconnaître plus longtemps sans risquer de faire naufrage.

Nous ne voulons pas que le gouvernement retire d'un coup sa main de la plupart des affaires qui ne sont pas les siennes, et dont il se mêle ; que dans le choix de ses agents il abandonne brusquement et d'un trait le système suivi jusqu'ici, pour pratiquer celui de la libre concurrence. Mais nous désirons que

(1) Voir un très-remarquable discours prononcé sur la question des employés par M. Quintino Sella à la chambre des députés, dans une des dernières journées du mois de juin 1863.

tel soit le but que les hommes du gouvernement se proposent d'atteindre peu à peu.

Si l'on se décide enfin à adopter une telle pensée les occasions ne manqueront certainement pas pour permettre d'en commencer la traduction en acte, pour quelques parties au moins, sans nul risque de donner lieu aux inconvénients qu'amènent de brusques changements dans tout ordre de choses.

Sur deux points principalement le principe d'intervention gouvernementale pourrait se ralentir ; ce sont la religion et l'instruction, en comprenant sous ce dernier titre le rôle du gouvernement vis-à-vis des beaux-arts. Il y a en effet à donner aux populations une espèce d'éducation, une sorte d'instruction que l'on ne saurait où classer, mais que l'on ne peut méconnaître.

La religion est un sentiment intime, naturel à l'homme, qui ne peut que nourrir de la reconnaissance envers cette puissance qui donne l'âme et le mouvement à toutes les merveilles qui l'entourent, et dont lui-même fait partie.

Mais précisément parce que ce sentiment est intime, il ne peut être un objet de contrainte sans se dénaturer, sans perdre sa propre essence. Vouloir donner place directement ou indirectement à une influence étrangère à l'individu, c'est l'acte le plus absurde qui puisse s'accomplir. L'influence d'autrui dans une telle matière est plus qu'inutile, parce que les sentiments ne sont ni créés ni maintenus par la force étrangère aux individus eux-mêmes.

Une force étrangère peut donner lieu à une apparence et à une manifestation de sentiment, mais au sentiment même, jamais. L'intervention du gouvernement dans le sentiment religieux est donc une intervention inutile, à quelque point de vue qu'on veuille se placer. Et non-seulement inutile, mais

immensément nuisible, comme tout ce qui viole la liberté de l'homme.

Il est donc souverainement nécessaire qu'un tel état de choses soit réformé sur les bases des principes de la science, et qu'avant tout l'on supprime cette intervention gouvernementale, amenée par les erreurs, le zèle et l'intérêt mal entendu des temps passés.

Nous ne pouvons entrer ici dans l'examen de toutes les dispositions spéciales qu'il serait nécessaire d'établir dans le royaume italien. Mais une fois admis le principe que le gouvernement est étranger au monde religieux, qu'il doit seulement garantir la liberté de chaque religion, on pourra beaucoup plus facilement, dans chaque cas particulier, voir ce qui est à réformer des dispositions actuellement en vigueur.

Certainement toute une révolution est en germe dans ces principes; mais une révolution qui peut s'accomplir tranquillement, préparée qu'elle est de longue main par la raison dégagée des torts et des erreurs par lesquels on a cherché si longtemps à l'entraver.

Nous ne voulons pas juger des autres pays que nous ne connaissons pas suffisamment; mais nous sommes convaincus qu'en Italie le jour où le gouvernement aura le courage de renoncer absolument à toute immixtion en matière religieuse, le jour où les codes et les ordonnances ne songeront plus qu'au citoyen, il aura toutes les sympathies et acquerra le sincère appui des neuf dixièmes des habitants de la Péninsule.

L'Italie, qui a tant eu à souffrir de l'intervention de la force extérieure, dans le sentiment religieux, qui fut, à ce sujet, le théâtre et le témoin de tant de luttes, accueillera comme la fin d'un danger la décision du gouvernement qui annoncera que, désormais, la religion sera entièrement abandonnée à la conscience de chacun.

Du même coup le sentiment religieux ne se trouvera que mieux affermi.

En renonçant à intervenir dans la religion, le gouvernement ne doit pas s'épouvanter de l'influence d'un certain parti, ennemi de toute civilisation et de tout progrès, et qui tantôt sous l'apparence d'un grand amour de l'humanité, tantôt sous celle de la charité et de la religion, vise à dénaturer les lois éternelles que la nature a données au mouvement de la société.

La liberté fournit ici des moyens suffisants de défense. Contre un seul apôtre de l'obscurantisme, sous quelque forme qu'il se présente, surgiront mille défenseurs de la vérité et de la civilisation ; et, dans leur lutte, il n'y a pas à douter qui remportera la victoire.

Lorsque, du champ de la discussion, les attaques de cet ennemi passeront dans celui des faits, alors il suffira de laisser agir le droit et le devoir du gouvernement pour la défense des individus et de la société, contre les actes nuisibles ; alors suffira le Code pénal, appliqué sans égards, sans retenue, sans crainte.

Le second point sur lequel nous voudrions voir appliqué le principe de la non-intervention du gouvernement, est celui de l'instruction.

Quelle est la raison sur laquelle se fonde cette intervention ? L'intérêt de la société tout entière à ce que l'instruction soit répandue le plus possible.

Mais, d'après ce système, on pourrait aussi justifier l'acte de ces anciens gouvernements, qui prescrivaient le nombre et la qualité des vivres que chacun pouvait servir à sa table.

Par suite des liens intimes qui rattachent entre eux tous les hommes et tous leurs actes, il n'est aucun de ces derniers qui ne puisse, en quelque façon, être envisagé par rapport à l'intérêt public. Mais, par contre, et nous aimons à le constater,

il n'est pas d'intérêt public qui ne touche aussi à l'intérêt privé.

Nous croyons inutile d'insister sur ce point qu'ici il n'y a nul besoin d'une intervention étrangère pour pousser l'homme à l'action.

Assurément l'intérêt public veut que l'instruction soit aussi répandue que possible; mais quel est l'individu qui ne sent pas par lui-même, à son seul point de vue, les avantages de l'instruction ?

D'autre côté, quelle serait donc cette instruction dont la généralisation peut s'appeler « d'intérêt public? »

A notre avis, ce serait celle qui mettrait tous les citoyens en mesure de posséder une connaissance suffisante de leurs droits comme de leurs devoirs, sous tous les rapports, celle qui arriverait à tirer l'individu de l'état misérable où le laisse l'ignorance de lui-même et de ce qui l'entoure; celle qui donnerait à l'intelligence de chacun l'élasticité, la vivacité dont sa nature le rend susceptible, quand les ténèbres où il se trouve n'en étouffent pas le développement.

Mais osera-t-on dire que c'est là l'instruction que peut donner le gouvernement ?

Le gouvernement soutient une université où s'enseignent plus ou moins bien les principes de la science. L'entrée n'en étant ouverte qu'à ceux qui sont à leur aise, elle n'est d'aucun avantage pour la masse de la population, qui contribue pour sa part à la satisfaction des riches.

Qu'on ne dise pas que l'université, tenant toujours allumé le flambeau de la science, représente par là un bienfait public; quiconque a passé quelques années dans les cours de quelque université du gouvernement, ne pourra que dire, s'il est de bonne foi, le peu de durée qu'auraient les sciences si elles

n'avaient pour les nourrir d'autre élément de vitalité que les universités gouvernementales.

Nous nous en tenons toujours au même principe : enlevez l'intérêt personnel, et le monde s'arrête.

Autant peut-on dire de ce qui s'appelle instruction secondaire. L'intervention du gouvernement y est injuste et parfaitement inutile.

Quant à l'instruction primaire, qu'entend-on par là?

Savoir épeler deux lettres, l'une à la suite de l'autre, et tracer matériellement quelques taches d'encre sur le papier.

Voici la grande instruction primaire, et près de cette capacité mécanique, peu importe qu'existe une ignorance absolue de toutes choses, un manque total de toute idée ; peu importe que ce mécanisme soit pour la plupart un instrument stérile et inutile ! Quand on veut donner une idée de l'instruction d'un pays, on compte dans quel rapport se trouve le nombre de ceux qui savent lire et écrire avec le chiffre de toute la population.

Et voilà l'instruction au sujet de laquelle on a discuté s'il ne convenait pas d'obliger, même par force, les pères de famille à la donner à leurs enfants. Nous ne savons si ce qu'on appelle en Angleterre instruction primaire est ce que nous avons sous les yeux ; mais dans ce cas nous ne pourrions que dire combien mal à propos le gouvernement sort, à cet égard, de son principe de non intervention, pour salarier les maîtres qui distribuent ce genre d'instruction (1).

Personne plus que nous n'apprécie et n'admire les avantages que l'instruction apporte au bien-être de la population ; personne ne fait de vœux plus ardents pour que l'Italie marche dans cette voie, pour que ses populations arrivent, en

(1) Arrivabene. *Éducation populaire*, mémoire publié dans la *Rivista contemporanea*, t. XXXIII, p. 177, dirigée à présent par le savant De Maure.

fait de savoir, sinon au premier rang qu'elles eurent autrefois, du moins au rang qu'ont atteint les autres nations ; mais tout cela ne peut s'attendre des soins du gouvernement ; à tout cela sont impuissantes toutes les universités gouvernementales, où à prix d'or (— si loin que ce soit encore de rembourser les dépenses du gouvernement pour les universités et les écoles normales), et sans grande fatigue de cerveau, chacun peut acheter un diplôme de maître en quelque science (1). Ce qu'on appelle instruction primaire n'aboutit pas, il est vrai, à de si beaux résultats !

L'intérêt de l'individu, de jour en jour mieux éclairé par le temps et l'expérience, peut seul nous donner ce que nous désirons.

Peut-être le gouvernement ne pourra-t-il plus se vanter chaque année du nombre croissant des élèves des universités ; peut-être ne croîtra pas non plus le nombre de ceux qui savent machinalement noircir le papier ; mais peu à peu, d'une manière plus solide et plus conforme aux besoins de chacun et par conséquent au bien de tous, s'élèvera le niveau de la véritable instruction, de celle qui consiste non pas dans un mécanisme futile ou dans des diplômes ridicules, mais dans la vraie connaissance des lois qui gouvernent le monde.

Ainsi sera accompli un acte d'équité ; car le budget de l'État ne sera plus grevé de dépenses ne profitant pas à tous et chacun se payera le service de l'instruction qu'il voudra pour lui-même.

Nous prévoyons une objection. On pourra dire : Peut-être que l'action du gouvernement dans l'enseignement empêche qu'à son tour l'intérêt privé vienne agir ? Malheureusement oui ; les hommes s'accoutument très-facilement à laisser de

(1) Voir l'article *Les services de l'instruction publique*, où l'on rapporte quelques chiffres relatifs aux résultats des examens annuels.

côté leur propre responsabilité, dès qu'il se trouve quelqu'un qui prend soin de songer à leurs biens. Qui voudra se donner l'ennui d'étudier profondément une science, quand il y a des universités où l'on peut, en payant et sans grand travail, se faire reconnaître et déclarer docteur? Quel est le père de famille, surtout dans les campagnes, qui ne croira avoir rempli tous ses devoirs envers ses enfants, quand il les aura envoyés passer quelques hivers sur les bancs d'une école, pour y connaître les lettres de l'alphabet?

Voulez-vous donc, dira-t-on encore, qu'en tout et pour tout l'instruction soit laissée à l'activité privée? — Franchement, nous ne répondrons pas non. Nous n'appartenons pas à cette école d'économistes qui n'admettent aucun principe absolu, et prétendent que, selon le temps et les convenances, on peut en faire bon marché.

Pour nous la vérité est une, seule, et nous ne saurions trouver un principe vrai ou faux, selon les circonstances. Or c'est une vérité que pour satisfaire à son bien-être la nature a donné à l'homme l'intérêt personnel; si l'instruction est un vrai bien-être, l'intérêt personnel doit suffire pour le procurer.

Mais nous ne pouvons méconnaître, comme nous avons eu déjà occasion de le remarquer, que la longue inertie où se trouve l'activité privée l'a rendue incertaine et somnolente. En ce moment peut-être, abandonné à lui-même, nul n'atteindrait ce but. De plus, il est de ces circonstances où, quelle que soit sa capacité, l'homme manque, pour agir, de l'énergie et des moyens nécessaires.

Il faut que l'action collective de protection ne cesse pas subitement et tout d'un coup, particulièrement dans les cas dont nous venons de parler.

Mais dans quelle part et dans quels cas doit se continuer pour l'instruction cette action collective?

Elle doit subsister là où, d'une part, l'intérêt général se manifeste davantage, et, de l'autre, lorsque les moyens manquent à l'activité privée. Or l'intérêt public se marque plus évidemment pour la diffusion de l'instruction générale et primaire, c'est-à-dire la première éducation de l'individu par rapport à la vie sociale. Néanmoins l'activité privée peut s'y montrer moins puissante, par suite de l'éducation de la génération actuelle, et aussi par le manque de moyens d'exécution.

Pour abréger, que le gouvernement dépose le lourd et coûteux fardeau de l'instruction publique ; qu'il laisse à l'intérêt privé l'étude des sciences et des arts. Il sera en des mains meilleures que celles de ses agents. Qu'il se borne à surveiller la diffusion de la première éducation sociale, là où les particuliers sont à cet égard inertes ou impuissants.

Mais par éducation sociale primaire nous n'entendons pas seulement le mécanisme de la lecture et de l'écriture, l'exercice de la mémoire nourrie de quelque chant d'église, comme on le fait dans presque toutes les communes ; nous entendons les éléments qui initieront l'individu à la parfaite connaissance de ses droits et de ses devoirs envers lui-même, ses semblables et le monde moral.

L'instruction et la religion, avons-nous dit, sont les deux points où l'on pourrait appliquer d'une manière absolue le principe de non intervention gouvernementale. Il y en a bien d'autres encore, et nous voulons indiquer les principaux.

D'abord, nous croyons utile de dire plus spécialement encore quelques mots des agents du gouvernement, et de réfuter une objection. La question des employés est actuellement pour le gouvernement une question fort grave, et qui n'a pas peu d'influence sur les réformes demandées dans le système administratif. A tout projet de réforme on entend, soit au parle-

ment, soit dans la presse : « Mais que pourra-t-on faire des employés du service à supprimer ? »

Toute la question des employés sera résolue en un instant dès qu'on aura déclaré que les emplois publics sont de véritables offices publics.

Qu'arriverait-il en effet à la suite d'une telle déclaration ? Le gouvernement ferait le calcul exact des agents dont il a besoin, et choisirait, dans le nombre les meilleurs, ceux garantis par l'expérience. Pour les autres, arriverait ce qui arrive pour les ouvriers, quand le travail productif est moins demandé ; on les congédie.

Comme moyen de transaction, comme mesure d'équité, qu'on leur accorde une subvention momentanée, pour qu'ils puissent trouver d'autres occupations, cela se peut faire ; mais tôt ou tard le budget pourra ainsi respirer plus librement, et on ne fera plus l'absurdité de payer des services imaginaires.

Du même principe dérivera en second lieu la suppression du système de l'ancienneté, puisque les emplois, devenant des services publics, ne donneront plus par eux-mêmes des droits auxquels seront toujours préférés ceux de la capacité.

S'il est des fonctions qui demandent une moindre somme de talent, et réclament plutôt de la diligence, de l'assiduité, de la patience, pour celles-là on pourra maintenir la règle de l'ancienneté, non comme droit acquis, mais comme moyen de choisir dans le nombre ceux qui conviennent le mieux. Pour tout le reste, on laissera place à la libre concurrence, et l'avancement au plus capable. Alors les offices publics seront l'arène de l'étude et de la science, et les affaires publiques passeront peu à peu dans les mains les plus habiles ; l'administration cessera d'être un simple mécanisme, ou deviendra tout au moins un mécanisme intelligent.

Du même principe découlera aussi la suppression du système des pensions.

Les pensions des employés peuvent être considérées comme un acte de protection que le gouvernement exerce à leur égard, en prélevant tant pour cent sur leurs salaires annuels, pour fournir un fonds de prévoyance au moment de leur vieillesse.

A ce point de vue, on peut demander pourquoi le gouvernement croit nécessaire de protéger ainsi les employés contre l'imprévoyance, et ne songe pas à le faire également pour tous les autres citoyens. Il n'y a pas de motif dans cette différence, et si on appliquait ce système, où irions-nous? C'est entièrement impossible; car, si pour les employés la retenue faite sur leurs salaires monte environ au dixième de la somme des pensions qu'on leur accorde, les neuf autres dixièmes sont payés par les autres citoyens; et si cela se devait faire pour tous, les moyens seraient insuffisants. Ce qui veut dire que la pension n'est pas seulement un acte de prévoyance que le gouvernement veut exercer vis-à-vis de ses employés; c'est un véritable bienfait gratuit qu'il leur accorde. Bienfait qui n'est, — à l'exception de certains cas où le salaire est des plus faibles, — justifié par aucun motif plausible; car, lorsque cessent les services, on ne peut comprendre que doive continuer la récompense; double préjudice occasionné au pays, en ce que grevant déjà le trésor d'un poids considérable, il est cause encore qu'un grand nombre de citoyens laissent dormir leur capital intellectuel, n'ayant nul besoin de le dépenser puisque le trésor public pourvoit à leur avenir.

Nous ne pouvons nous abstenir de souhaiter qu'on abandonne une bonne fois les idées du passé, qu'on écoute la voix de la science, en ceci d'accord avec le besoin réel de faire toutes les économies possibles sur les richesses publiques, et que l'on déclare enfin qu'à l'avenir au moins on ne donnera plus aucune pension aux employés publics.

On craint peut-être le manque de candidats aux offices publics ! Crainte ridicule. Qu'on leur offre les avantages que demande justement la condition du pays, que ces avantages soient, autant que possible, ceux qu'un ingénieur ou un avocat pourrait, avec son titre, obtenir au concours de la rivalité, et l'on verra que les gens ne manqueront pas pour offrir leurs services au gouvernement, sans aucun espoir de pension.

Certes, dans ce système du concours, il y a de grands et sérieux dangers, surtout ceux du « favoritisme ; » mais ces dangers, le contrôle de l'opinion publique peut en grande partie les écarter, et d'autre part, inhérents qu'ils sont à la nature humaine, le système actuel est loin de nous en préserver.

Nous avons donc, quant à nous, la ferme conviction que le système actuel ne peut être suivi longtemps, car il est en contradiction trop flagrante avec les principes sur lesquels repose aujourd'hui tout notre système gouvernemental.

A dire la vérité, les hommes d'État qui dirigent aujourd'hui les affaires publiques d'Italie, commencent non-seulement à comprendre la nécessité d'un changement de système, mais tendent peu à peu à se rapprocher du nouveau.

Souhaitons à l'Italie que cela soit prompt ; car la question du choix des agents du gouvernement et de leurs rapports avec lui, est une question grave et compliquée, et beaucoup plus qu'il ne semble au premier aspect.

En faveur de son importance, le lecteur voudra pardonner les réflexions que nous avons faites sur cette question. Et maintenant, revenant à ce qui forme plus spécialement l'objet de notre travail, passons à l'examen du budget de chaque ministère, pour signaler les réformes désirables dans chacun des services publics, c'est-à-dire pour préparer l'entière application des principes que nous avons exposés.

XLVIII

Service des finances

Le ministère des finances a le plus important des budgets, car il dépasse 369 millions de dépenses ordinaires, atteint presque 21 millions de dépenses extraordinaires, et représente environ les deux cinquièmes de la dépense totale.

Dans ce budget nous voulons spécialement relever ce qui regarde — les emprunts publics, — l'unification de la dette publique, — les rachats d'annuités, — la vente des biens nationaux, — le payement de la rente par de la rente, — la rente foncière, — la dette viagère, — les bons du trésor, — et le contentieux financier.

EMPRUNTS PUBLICS.

En matière d'emprunt public, on peut suivre au fond diverses règles.

De même que dans une société commerciale, dans une famille, pour tout particulier, on doit recourir au *crédit* le plus petit nombre de fois possible, et dans les cas de *nécessité absolue, urgente et immédiate.*

On doit recourir au crédit pour payer une *dette contractée*, mais non pour faire face à une dette *à venir.* En suivant un autre système, on ne peut faire bien ses comptes, car les événements futurs sont toujours à la merci d'un avenir incertain et imprévu. On court le risque de voir dissipé en d'autres dépenses plus ou moins inutiles, plus ou moins superflues, le

fonds qui, sans cet emprunt anticipé, resterait disponible, car les gouvernements, de même et plus encore que les particuliers, dépensent d'autant plus qu'ils ont davantage ; et finalement on anticipe, dans la plupart des cas, fort inutilement, des opérations financières qui pouvaient attendre l'époque de la révision et de l'examen des *comptes* définitifs, à l'époque où aux *prévisions* financières plus ou moins vraies et mensongères, succède la prosaïque et immuable éloquence des *faits* et des *événements* financiers.

S'il s'agit d'états nouveaux, et qui, de plus, traversent une période anormale et de transition, le crédit de l'État se trouve dans des conditions sinon étroites, du moins peu favorables, et l'emprunt doit, en conséquence, se contracter avec des clauses onéreuses pour le trésor.

En remettant l'emprunt, ou une partie, au jour où sera reconnue la dette de l'État, le crédit peut se relever dans ce délai, et l'on peut alors recourir à un emprunt en obtenant des conditions moins mauvaises, et même bonnes.

Le crédit de l'Italie, à peine sortie d'une révolution qui lui a donné sa nationalité, a subi une violente secousse ; mais il a déjà acquis quelque force et en acquerra de plus en plus, lorsqu'aux opérations tumultueuses de la guerre, à un état de choses qui, faute de courageuses et franches paroles, réservant à l'avenir les questions internationales, ne peut s'appeler ni paix ni guerre, succéderont les œuvres calmes, sûres, fécondes et civilisatrices de la paix. Que l'on se mette donc bien dans l'esprit ou de ne pas contracter d'emprunt, ou d'en contracter, autant que cela se pourra, quand le crédit de l'État jouira de conditions meilleures.

A ce sujet, qu'on nous permette de proposer, avec M. Joseph Garnier : « qu'on agisse alors en provoquant la concurrence sur la diminution ou l'augmentation de l'intérêt, selon le

cours de la place, et en retenant le capital *fixe*, et non selon une rente fixe, en excitant la concurrence par voie d'augmentation ou de diminution du capital (1). »

UNIFICATION DE LA DETTE PUBLIQUE.

L'Italie a déjà procédé à l'unification de sa dette publique. La rente, consolidée à 5 p. 100 annuels, monte à 161,007,825 fr. 86 c. On doit encore unifier d'autres emprunts contractés dans des conditions spéciales. Cette unification, restée suspendue, bien qu'elle présente de graves difficultés, doit être activement poursuivie; car c'est un reste des anciennes divisions, qui ne fait qu'entraver tous les jours les contrats.

Certainement, beaucoup de difficultés subsistent, principalement pour les emprunts émis avec prime ou garanties spéciales. Mais, sauf quelques exceptions, on pourrait peut-être atteindre la presque complète unification en proposant la transmutation ou l'échange des diverses créations de rente au taux unique de 5 p. 100, en supprimant tous les priviléges particuliers et en offrant une valeur représentant les avantages spéciaux de ces titres spéciaux, ou même le remboursement du capital à la valeur du cours.

Notons en passant que, dès que le permettront les circonstances, l'opération de la complète unification subira peut-être l'influence d'une *conversion ou réduction de la rente.*

En Italie, ce n'est pas encore le cas de parler de la vraie conversion de la rente. Le trésor manque de prospérité, la richesse nationale de développement. Le numéraire est sans grande affluence; le crédit public et privé se trouve dans un

(1) *Traité des finances*. Paris, 1862, p. 200.

travail de création et de consolidation. L'opération doit donc se borner maintenant au change de la rente en accordant aux acquéreurs, comme le proposait la commission de la chambre des députés, une indemnité correspondant aux priviléges dont on les dépouille.

Les dettes spéciales, outre la *rente* semestrielle, coûtent l'énorme dépense de 12,361,384 fr. 57 c. pour fonds d'amortissement. En s'occupant de l'unification on clôrait cette dépense au budget; car, toute d'amortissement, si d'un côté elle produit un avantage, de l'autre elle est ruineuse par les emprunts nouveaux contractés momentanément à de pires conditions. Puis, de toute façon, le mode d'opération se trouve double; d'une part on éteint une portion du passif de l'État, jusqu'à concurrence d'environ 12,000,000 fr., car la loi le prescrit et le fonds figure au budget, et de l'autre on contracte un emprunt *nouveau*, parce qu'on a besoin de ces fonds.

Signalons encore l'utilité du système qui consiste à diminuer les emprunts et à augmenter de préférence les impôts; car les emprunts ne sont en définitive qu'une dette d'un citoyen vis-à-vis d'un citoyen, lequel se paye l'*intérêt* à lui-même.

Il y a pourtant cette différence que cet intérêt, le citoyen le paye à l'État une somme de 10 fr. et que l'État le lui rend avec une somme de 5 fr., ce qui résulte, si on le considère bien, de la marche suivante :

1° La perte de temps que veut le payement de l'impôt;

2° Les frais de perception de l'impôt;

3° Le payement effectif de l'impôt;

4° Les frais d'organisation d'un grand office ou d'une direction générale de premier ordre chargée d'administrer ce qu'on appelle la *dette publique*;

5° La perte de temps pour exiger l'intérêt des bons sur la dette publique.

Résultat final : *échange de 10 fr. contre* 5.

Le lecteur comprendra que ceci est du « positivisme » et non de l' « idéal ».

Qu'on fasse donc peu d'emprunts, ou, si l'on en fait, que ce soit rarement, en supprimant les occasions, quand il s'agit de l'unification, de songer à l'extinction, tant il se présente alors d'obstacles sérieux et extrêmes à l'unification même.

RACHAT DES ANNUITÉS.

Les *annuités* et *assignations* non payées par l'État, et qui figurent au budget pour un peu plus d'un million de francs, doivent, quand il est possible, être rachetées.

Cet expédient supprime les engagements inutiles.

Il fournit aux créanciers un moyen d'avoir un capital dont ils puissent disposer au profit de leur industrie et de leur commerce. Les créanciers accorderont à l'État une compensation représentant le lien de *perpétuité* que leur enlève l'État. Et l'État, bien que payant dans la plupart des cas moins qu'il ne doit, se libérera des frais d'administration et de perception du revenu nécessaire pour faire face au payement de cette annuité, ainsi que des nouvelles dépenses amenées par les remboursements annuels et semestriels. De plus, les règlements et usages anciens perdent ainsi tout ce qu'ils renferment d'incertitudes, d'ennuis, de routine et de discussions éternelles.

A ce point de vue, disons ici que l'État doit donner l'exemple de racheter toutes les annuités et de supprimer ainsi de son budget tout ce passif qui est une anomalie dans la civilisa-

tion moderne, et qui crée un service inutile. Il faut en finir avec cette œuvre de Sisyphe.

Le gouvernement doit, de plus, étendre ce rachat même à tous les passifs susceptibles de cette opération, qui pèsent sur tous les autres ministères; et comme entre eux il y a toujours des comptes respectifs de *doit* et *avoir*, ils devront être clos définitivement, sauf pour le cas de nécessité absolue. En recherchant si cette nécessité existe réellement, on doit songer que l'État forme, après tout, une seule administration, avec une seule caisse et un seul budget.

VENTE DES BIENS NATIONAUX.

Sous la dénomination de biens nationaux, nous comprenons tous ceux qui, mobiliers et immobiliers, peuvent être la propriété de l'État et lui donner un revenu, ou tout au moins diminuer une dépense, ce qui est autant dire un revenu indirect et « présomptif. »

Les biens nationaux sont aussi appelés *domaines* ou *biens domaniaux* et se distinguent en *domaine public* et *domaine de l'État*. Sont compris sous le nom de domaine public, les biens qui, étant de raison publique, sont à l'usage de tous, comme les ponts et les routes, ou servent seulement à l'honneur national, comme les monuments publics; ou sont destinés à la défense, comme les forts, les bâtiments de guerre et les batteries des côtes. Leur caractère essentiel consiste en ce qu'ils ne donnent aucun *revenu immédiat* et direct, et sont même une occasion de dépense pour leur conservation et réparation.

Le domaine de l'État, au contraire, est formé de tous les biens qui peuvent être également possédés par tous les particuliers, comme une maison, un terrain, et procurent un revenu ou du moins une diminution de dépenses pour le gouverne-

ment, comme serait le *palais du parlement*. Dans ce cas, on voit que le gouvernement épargnerait les dépenses annuelles de logement.

De même que les communes, selon une réflexion déjà faite, sont le fondement des États, un État même dans l'État et comme un État en miniature, de même, sauf la différence des noms, on peut leur appliquer la distinction dont nous parlons quant à leurs biens.

Si l'on se rappelle le grand principe, que l'action du gouvernement doit être réduite à ce qui est strictement nécessaire et à ce que les citoyens et les gens organisés en société privée ne peuvent faire, c'est un tort pour les gouvernements qui ont un domaine de l'État, d'assumer ainsi la qualité de propriétaire et d'administrateur, car cette double action le fait sortir des attributions que lui ont spécialement assignées la nature des choses et la philosophie civile.

D'un autre côté, la propriété, comme provenant de l'accumulation du travail, est une chose si intimement liée à l'homme qu'il a besoin des abstractions et des fictions pour former une *propriété collective*.

En outre, si l'on donne à l'État la qualité de propriétaire, la loi de la *libre concurrence* est détruite et renversée. Car, en vérité, la concurrence se développe seulement et librement entre les citoyens, parce qu'ils sont le centre et le foyer de toute activité et de toute industrie, et que, sauf la plus ou moins grande aptitude et la quantité diverse de capitaux accumulés, ils se trouvent dans une condition identique. L'État propriétaire exerce, au contraire, même sans le vouloir, un monopole, en ce sens qu'il ne paye ni impôt, ni droits de profits, et a ses avocats et procureurs à lui.

M. Scialoja fait le calcul actuel du revenu des biens nationaux. Le fonds A rend au gouvernement 8, dont il faut déduire

4 pour frais d'administration. Ce même fonds rendrait 13 aux mains privées; il en payerait le cinquième pour l'impôt foncier, c'est-à-dire un peu moins de 3, et le reste, 10, serait employé en consommation d'autres objets qui, payant la contribution de 10 p. 100, rendraient au trésor le droit de 1. Joint à l'impôt foncier, cela mettrait à 4 le *revenu net* du fonds domanial.

Dans un autre ordre d'idées, et sans passer à la démonstration de la puissance qu'a l'intérêt privé pour hausser et améliorer les biens qu'il rend plus productifs,—l'origine même des biens domaniaux les condamne. Si les domaines, comme il est certain, sinon toujours, mais le plus souvent, sont le fruit de la conquête, du butin et des rapines, recouvert de la fausse honnêteté du « *summum imperium* » et de l'État, comment pourrions-nous les concilier avec les idées du temps présent ?

Mais on pourrait avancer que les biens nationaux sont comme une garantie de la dette publique, parce que l'État se base toujours sur la richesse, le crédit, la nature et la quantité des revenus et des dépenses du pays.

Il est vrai que l'emprunt Hambro est garanti sur le chemin de fer principal de l'État; mais il n'est pas moins vrai que sans cette garantie on peut contracter un emprunt, peut-être à des conditions moins favorables, mais non pas au point de justifier « économiquement » le domaine de l'État.

On dira encore : que les biens domaniaux sont inaltérables, et que, ainsi que le prétendent quelques publicistes siciliens ils sont destinés à l'entretien du principe : « *ut non extendat manus ad iniquitatem auferendi subjectorum* (1). » Les biens domaniaux sont inaliénables selon les lois écrites et formelles, mais non selon la raison des principes énoncés.

(1) Palmieri, *Essai historique et politique sur la constitution du royaume de Sicile.*

De plus, si parfois le domaine a fait partie du patrimoine du prince, les princes constitutionnels ont aujourd'hui la jouissance des biens de la couronne, et tirent un revenu fixe de la caisse de l'État sous le nom de *liste civile.*

Résumons-nous donc, et posons pour règle générale : que l'État ne doit pas être propriétaire, et que celui-là fait l'œuvre de Sisyphe, qui veut, lui gouvernement, s'en faire un moyen de revenu, ou, pour mieux dire, une spéculation financière.

Le gouvernement devra-t-il donc s'abstenir de toute possession ?

La loi qui régit cette matière n'est pas si absolue.

Les économistes ont dit : *Restreignez l'action du gouvernement à ce qui est strictement nécessaire*; les économistes financiers se sont faits l'écho de ce grand principe, qu'ils ont introduit dans le champ de l'application pratique, et ils répètent : *Restreignez les biens nationaux au nombre strictement nécessaire.*

Ce principe revient à dire que le gouvernement doit se pourvoir de ces biens qui constituent, avons-nous dit, le domaine public, et qui sont à proprement parler les seuls biens nationaux. La propriété étant un droit essentiellement privé, le gouvernement doit, règle générale, en laisser l'usage et le profit aux particuliers ; d'où il suit que le gouvernement aura soin de n'avoir de biens nationaux qu'autant que la propriété privée et l'offre individuelle ou collective des sociétés privées n'y pourraient suffire.

Telle est la proposition qui détermine la limite des biens nationaux.

En conséquence, l'État aura les ponts, les routes ordinaires, il aura les voies ferrées, les forts, les monuments, il aura les bâtiments de guerre et de toute nature, car l'activité privée ne suffirait jamais à l'établissement des forteresses, non plus

qu'à ces autres dépenses pour lesquelles elle est insuffisante.

Suivant les mêmes principes, transportés sur le terrain pratique, le gouvernement devrait préparer une liste des biens de toute nature qu'il possède et en faire comme un inventaire.

Les biens devraient être partagés en deux grandes catégories :

Biens nationaux proprement dits, et *biens domaniaux* de l'État. Les premiers seraient à conserver, les seconds à mettre en vente.

Les tableaux et catalogues peuvent se diviser en plusieurs parties :

A. Indiquer la provenance et le dernier usage des biens.

B. En indiquer la nature, la situation et la valeur.

C. En indiquer le revenu effectif ou présumé.

On pourrait encore, pour plus de simplification, dresser dès le principe un inventaire général où seraient les points indiqués, et principalement mise en relief la circonstance qui peut les rendre nécessaires à l'État et les maintenir absolument dans le nombre des biens nationaux.

De cette façon les citoyens connaîtraient exactement l'avoir de l'État ; le gouvernement posséderait de meilleures données sur le terrain où il travaille, et l'on tirerait parti des biens soit en les vendant, soit en les destinant à un usage déterminé par le gouvernement.

Pour les biens faisant partie du domaine de l'État qui ne peuvent servir à l'usage du gouvernement, il sera bon de les vendre promptement, en tenant compte de la restriction des autres ressources de l'État, de la raison des principes suivis et de cette circonstance, que l'État reprendrait toujours une

partie non minime du revenu de ces biens, sous forme d'impôt.

La vente devrait s'en faire avec quelque facilité, pour ne pas les laisser trop longtemps en vente; ce qui occasionnerait plus de dépenses et une perte momentanée du revenu plus grande que le prix même minime dont on eût pu jouir dans cet intervalle.

La vente ne doit pas être faite dans un temps donné, pour ne pas exposer non plus ces biens à faire hausser les offres trop au-dessus des demandes, préjudice à la fois pour le vendeur et l'acquéreur.

Disons-le donc pour finir, le gouvernement doit être propriétaire et posséder seulement les biens que ne peut exploiter la concurrence privée; il doit aliéner tous les autres biens, de toute nature, qu'il retient et administre comme un propriétaire quelconque, et dresser un inventaire exact des biens nationaux, distinguant soigneusement ceux qu'il doit aliéner et ceux qu'il doit garder.

En agissant ainsi, il rendra hommage aux principes proclamés par la science financière, à ce précepte souverain d'après lequel on doit resserrer autant que possible l'action gouvernementale, et surtout, en mettant en vente à un prix modeste une quantité de propriétés immobilières, et donnera un nouvel élan à l'activité humaine, un nouveau moyen à la satisfaction des désirs de l'homme, lequel, s'il désire être libre, veut à plus forte raison tendre de tous ses efforts à devenir *propriétaire au plus bas prix possible.*

Le gouvernement, dans la vente des biens domaniaux, devra-t-il toujours exiger le prix de la vente en numéraire? ou devra-t-il prendre le revenu sur la dette publique? ou constituer des rentes foncières?

Le gouvernement, en règle générale, doit se conformer aux contrats privés et notifier dans l'acte le payement du *prix* en numéraire.

Comme les particuliers, il peut accorder quelque délai, mais peut-il ou doit-il en retour demander *rente pour rente*, c'est-à-dire un bon sur la dette publique d'une rente égale à la rente nette du fonds qu'il a vendu?

Une loi du royaume, du 21 août 1862, autorise le gouvernement à vendre *les biens domaniaux qui ne sont ni destinés à l'usage public ni affectés à un service public.*

Le règlement qui l'a suivie, approuvé par décret royal du 19 novembre 1862, article 68, porte :

« Que l'adjudicataire des biens domaniaux pourra, au lieu du payement du prix, consigner au fonctionnaire qui aura procédé au contrat, des billets au porteur, ou certificats nominatifs de rente consolidée à 5 et 3 0/0, avec déclaration de cession pure et simple aux termes de la loi : les titres de rente consolidée seront reçus au cours légal de la Bourse au jour de l'adjudication. »

Notons que dans la proposition du gouvernement, on exprimait d'abord l'idée de donner *rente* pour *rente*, c'est-à-dire qu'on prenait selon le prix la *rente des biens*, et l'on acceptait en payement autant de *rente inscrite* au grand-livre de la dette.

La commission du bureau central du sénat louait le gouvernement d'avoir abandonné ce premier système, car la pratique en eût été ruineuse pour les finances et eût amené sur le cours des fonds publics une oscillation préjudiciable et dangereuse, laquelle se fût évidemment convertie en une grande dépréciation, lorsque le trésor aurait dû changer les papiers en monnaie (1).

(1) *Actes du Parlement national.* Compte rendu du 19 août 1862, n° 333, p. 1130.

Dans le projet de loi pour l'affranchissement des terres des « Tavoliere » de Pouille, présenté par le gouvernement à la chambre des sénateurs dans la séance du 11 mars 1863, le même système de rente pour rente était formulé d'une manière plus absolue.

L'article 2 du projet établissait que les « censitaires », en consolidant le domaine utile avec le domaine direct, appartenant au domaine, devaient céder à l'État une rente inscrite à 5 0/0 sur le grand-livre de la dette publique du royaume, égale au montant du règlement annuel.

La rente de la dette publique à céder à l'État sera de plus augmentée de la somme correspondant à 5 0/0 sur la moitié du montant du lot.

Le gouvernement disait dans son rapport que cet équivalent, d'après le cours actuel de la rente publique, rendrait d'un côté plus faciles les affranchissements, et moralement certaine l'exécution de la loi ; et d'un autre côté contribuerait grandement, sous le rapport financier, à la hausse du prix de la rente elle-même (1).

Ce système, quant à l'affranchissement des « Tavoliere » de Pouille, semble en opposition avec quelques principes fondamentaux de la science économique, et présente plusieurs difficultés pratiques que nous devons rapidement énumérer.

En premier lieu, on ne tient compte des précédentes législations. C'est l'habitude des pays constitutionnels de discuter longuement, amplement une question ; mais est-elle une fois résolue, surtout dans les époques récentes, on n'y revient plus.

Du moins n'y revient-on plus tant que la science n'a pas trouvé un autre principe d'un ordre plus élevé. La question

(1) *Actes du Parlement national.* Chambre du sénat, séance du 24 mars 1863, nos 303 et 304.

représentée perdrait du temps, — comme toute chose répétée —, et la solution serait la même que celle des jours précédents. Le gouvernement doit tenir compte des *précédents*, car dès qu'ils se rapportent aux bases de la politique, ils donnent une règle sûre pour la conduite, c'est-à-dire pour les voies à suivre et les voies à éviter.

Dans la quantité des faits qui se rapportent à l'application de cette règle nous en signalerons un seul. Dans le Code de procédure civile de 1854, les chambres, vu le mauvais essai fait en France, abandonnèrent l'idée des *arbitrages forcés*.

M. Pescatore, à l'initiative duquel nous devons la loi de l'affranchissement sur les baux emphythéotiques du 13 juillet 1857, proposait dans son rapport l'arbitrage forcé ; et les articles relatifs allaient être approuvés, quand sur l'observation que la chambre s'était récemment, dans une délibération solennelle, prononcée en sens contraire, ils furent supprimés.

Pour ces « Tavoliere » des Pouilles, on peut introduire la même question de préjudice tirée des *précédents* du parlement.

De plus, en échangeant *rente pour rente*, on dénature le contrôle de vente ; au lieu de donner le retour en numéraire, on fait un échange, et l'on revient au temps où une peau de mouton servait de monnaie. Certes alors il s'agissait de peuples pasteurs, et les peaux d'agneaux formaient un grand commerce ; et dans les nôtres il s'agit de peuples et d'États chargés de « passifs » qui occasionnent une grande circulation de bons de la dette publique ; mais le fait est que dans le système d'*échange* ou de *permutation* se rencontrent tous les inconvénients de cette nature de contrats, et l'on voit par l'affranchissement du « Tavoliere » de la Pouille, le bienfait qui résulte de l'usage que l'on fait de la *monnaie*. On peut donc dire que l'article 2 du projet de loi recule la science économique et la reporte à deux ou trois siècles en arrière.

Outre cette erreur capitale il faut tenir compte de plusieurs autres. Ce sont — la triple et inutile opération de vente qui a lieu, — le risque que court le gouvernement de recevoir les bons quand le cours de la rente est bas, — la conséquence que la loi dans certains cas ne sera pas exécutée — et l'origine des spéculations qui viendront sur cette opération improductive bénéficier de la différence entre ce cours de la rente d'un jour et celui d'un autre.

Évidemment il se fait une triple vente, en tant que celui qui demande le rachat doit se procurer une rente sur la dette publique, arriver à l'acte du payement, et que le gouvernement qui retire la rente doit en venir à la vente de la même rente pour avoir ce dont il a besoin, c'est-à-dire l'argent.

En outre, à moins que cette besogne ne soit pressante et que les bons déposés dans la caisse de l'État ne soient nombreux, il s'ensuivra un rabais de la rente, et une perte nouvelle pour l'État.

De manière qu'il reste évident que pour une vente se font trois opérations, dont deux sont inutiles, improductives, et occasionnent même des frais de vente et d'acquisition des billets, et une perte de temps. Peut-être y aurait-il quelque avantage si l'État, au lieu de vendre les bons reçus comme équivalent du rachat, arrivait à l'amortissement de la rente ; mais c'est ce qui ne se fait pas.

De plus, le gouvernement fait une sorte de pari, car si actuellement le cours de la rente est en moyenne de 72 fr. et peut monter à 85 fr. 90 c., il y a encore plus de probabilité qu'il puisse descendre à 65 fr. ; hypothèse qui en dix ans, surtout dans une époque de guerre, peut se réaliser, ne fût-ce que momentanément.

A cela se joint que la loi dans certains cas ne sera pas exécutée.

Un censitaire paye un droit de 7 fr. 50 c. Pour le rachat il doit offrir un revenu de 2 fr. 50 c., et comme on ne délivre pas les rente de 2 fr. 50 c., le censitaire doit pour la concurrence de cette rente, fournir l'équivalent en argent, c'est-à-dire la valeur au cours de la rente dans la quantité proportionnelle de 2 fr. 50 c.

Pour éviter ces diverses opérations, il dit donc au gouvernement :

« Une partie du prix du rachat, je dois vous la payer en numéraire; si vous acceptez l'argent aussi pour le reste, vous m'épargnez la dépense d'acheter un bon sur la dette publique, et à vous la peine et la dépense de la vente, ainsi que l'inconséquence de donner et de prendre un billet qui me coûte à moi, censitaire, qui l'achète trois jours avant le rachat, 70 fr., et qui le jour de la stipulation du rachat a un cours de 69 fr.; et celle enfin de donner le même jour la moitié de 69 fr., qui représentent le tiers du droit de 7 fr. 50 c. Si vous faites autrement, je serai, moi censitaire, forcé de racheter mon droit pour deux tiers à un prix donné et pour un tiers à un prix différent. »

Le gouvernement, vu ces avantages, et du moment qu'une partie du retour du rachat doit nécessairement lui revenir en numéraire, acceptera la proposition de recevoir le tout en argent, et pour mettre à couvert l'exécution littérale de la loi, aura soin que dans l'acte de rachat suive en même temps la vente du billet qui devrait être donné par le censitaire.

De la sorte, les contrats sont stipulés comme de la bourse à la main; et le vendeur et le censitaire seront toujours naturellement prêts à faire le versement quand la bourse est au bas.

Ajoutons enfin qu'un tel système donnera naissance à une série de spéculateurs qui viendront fournir les bons voulus moyennant un droit ou bénéfice.

Cela serait peu ruineux, car l'on devra payer un certain agio, comme il se paye actuellement aux agents de change. Mais de plus, ces spéculateurs proposeront un jour aux censitaires de racheter pour leur propre compte et gagneront la différence ; ce qui arrivera surtout aux censitaires, — et c'est le plus grand nombre, — qui connaissent peu les opérations de bourse.

Tous les jours se font de nombreux contrats de prêts, dans lesquels le prêt donne une rente de valeur nominale. Ce système fournit aux prêteurs l'occasion d'atteindre leur but de donner à leurs spéculations la couleur d'une vente légale. La perte sera toujours en définitive pour le trésor et les finances ; et de plus le censitaire n'aura pas tiré de la loi les bénéfices que l'intention du législateur lui accorde, tout en grevant sérieusement les finances.

Pour tous ces motifs, je ne saurais comprendre pourquoi on a tant loué la loi toscane Salvagnoli sur l'affranchissement du cens, laquelle admettait le rachat contre le retour en une *rente* sur la dette publique, correspondant au montant du cens dû (1).

A propos de cette matière, nous nous permettons d'ajouter ici deux remarques générales.

L'un consiste en ceci, que dans les matières législatives le moyen le plus sûr d'éviter les dispositions soit erronées, soit inconséquentes, est de formuler *peu* et de *précises règles générales*. L'autre, que les législateurs doivent soigneusement rechercher la ligne droite, aviser le moyen non-seulement le plus utile, mais aussi le plus prompt pour atteindre le but et éviter ainsi les opérations inutiles, lesquelles ne sont jamais un indice de civilisation, mais un commencement de dommage ou

(1) Voir la biographie de Vincenzo Salvagnoli, écrite par Puccioni. Torino, 1861, p. 52.

une perte de force qui en empêche le cours naturel et régulier.

En méconnaissant l'application de ces principes, outre les désavantages dont nous parlons, les finances de l'État souffrent parce que, le lecteur doit en être bien averti, toute erreur législative, administrative et politique se résout d'abord par un déficit dans le budget et enfin par une augmentation de charges.

Mais si dans l'État ne se trouve pas un numéraire disponible pour payer la valeur des biens domaniaux mis en vente ou pour améliorer ces mêmes biens, l'État pourra-t-il constituer des rentes foncières ou emphytéotiques rachetables?

La rente foncière. — Pour aliéner ou reporter dans le commerce les biens nationaux, au lieu de demander un équivalent en argent ou en rente sur la dette publique, on peut constituer autant de baux emphytéotiques rachetables, ou selon le vocabulaire moderne, autant de rentes foncières.

Dans les derniers siècles, le contrat emphytéotique se prêtait assez bien à liquider et à administrer les propriétés des couvents. Et même il avait la valeur d'une sorte de contrat, l'investiture s'arrêtant en faveur de diverses familles, et au cas où quelqu'une venait à s'éteindre, en faveur du survivant. Tant il est vrai que, changée la seule apparence, les faits et les tendances de la vie humaine se répètent et se ressemblent tous. Ce qu'il est bon de remarquer à propos de certains contrats emphytéotiques.

Le 1er mars 681, l'église d'Aquilée accordait à bail à Parsino, glorieux préfet, et à Martalone, maître des troupes, le « Casale » dit *Preturiano* ou *Cerviano*, et dans le territoire de Cesena, *ad tenendum*, *colendum*, *meliorandum*, dit la charte, *in adventibus decem et novem*, *hoc est a die Kal. martiarum præsentis tertio decimo indictionis*, *ita ut sane inferamus in lu-*

minaribus S. vestræ Aquiliensis ecclesiæ singulis quibusque annis pensionis nomine auri solido uno trians (1).

D'où l'on voit que le bail était en argent, payable à l'année et avec l'obligation d'améliorer ; que les contractants appartenaient à la classe des personnes aisées ; et qu'ainsi le contrat avait en vue, ou de simplifier l'administration ou de rétribuer un service. Ce qui, du reste, est confirmé par le caractère des temps belliqueux où se faisait le contrat.

Par un autre acte du 11 juin 896, Désideria, abbesse du monastère de Sainte-Marie à Cesano, concède, pour un bail de quatre deniers d'argent, à Jean Console, fils de Wandilon, pour son fils, six « onces » de champs, prés et pâturages, dans le territoire de Faenza, paroisse de San-Stefano-in-Coloritata, avec la clause *ad ameliorandum per annis* 29 *ad renovandum*. Wandilon était une personne constituée en puissance, et peut-être accordait-on l'emphytéose pour en obtenir quelque faveur. Et même, car dans ces temps le pouvoir était peu civil et même barbare (ce nom de Wandilon est barbare), s'accordait-elle pour n'avoir aucun mal et recevoir comme une promesse de modération.

Peu d'années après Ruperga, abbesse de Celeseo, dans la paroisse de Sainte-Marie du mont Cesubeo, par acte du 4 décembre 1006, accorde emphytéotiquement quatre onces du fonds *torre cum terris vineis*, dans le territoire de Cessinato, *in viginti novem annis ad renovandum sub terractico, etc.* (2).

Il est à remarquer que l'on concédait seulement une partie du fonds et partant la répartition et la subdivision de la propriété, que la concession était pour vingt-neuf années, c'est-à-dire un espace de temps suffisant tant aux intérêts de l'agriculteur que de l'agriculture même, et que par la clause *ad re-*

(1) Fantuzzi, *Monumenti Ravennati* (au moyen âge), vol. VI, p. 263.
(2) Ouvrage cité, tome VI, p. 20.

novandum l'usufruitier avait un droit, une préférence sur tout autre d'après les termes du contrat. Des clauses semblables se trouvent dans d'autres contrats. Ainsi Gérard, archevêque de Ravenne, par acte du 6 septembre 1173, concède emphytéotiquement à de nombreuses personnes divers fonds sur le territoire de Cesena, paroisse de Sainte-Marie-in-Ronta. Il est à remarquer que les « utilisti » sont presque tous parents entre eux, et, autant qu'on peut le conclure, de condition agricole, que le « canon » est en nature, grains et vin, et réparti dans le même acte, que la durée du contrat est fixée à 40 années *ad renovandum*, et que le retard dans les « rentrées » donnera lieu à une peine ou indemnité de deux onces d'or. *Nec liceat*, lit-on dans l'acte, *vobis predictas res ut supra donare, nec in alio venerabili loco transferre audeatis* (1).

Vers la fin du XIIe siècle un certain *Lambardanus*, par son testament fait avant 1194, nomme son héritier le monastère de Sainte-Apollinaire (*nuovo*) à Ravenne. Le supérieur du couvent, avec le consentement des moines, cède emphytéotiquement plusieurs terres dans la paroisse de Saint-Zacharie, lesquelles faisaient partie de cette succession, sous toutes réserves et droits, à Moretino, Zeffo, Velsio et Martolo, Rodolfo et Montanara, *et qualis de vobis obierit sine filiis ejus portio cadat illis qui vel quæ supervixerint* (2).

Un autre acte de janvier 1212, de Maurice, abbé de Sainte-Apollinaire (*nuovo*), contient la même clause de la dévolution en cas de mort antérieure. Il y a ceci de particulier, que l'investiture est encore accordée, en dehors des mâles, *vel pro una filia nostra fœmina*, et que le fonds emphytéotique était déjà possédé et cultivé par deux « *utilisti* » ou usufruitier (3).

(1) Même ouvrage, tome VI, p. 51-52.
(2) *Ibid*, tome VI, p. 57.
(3) *Ibid.*, p. 63.

Le fonds emphytéotique, autant qu'on peut le croire, était presque toujours une portion d'un fonds plus grand. Son étendue était d'une ou deux perches, plus souvent trois ou quatre, rarement elle dépasse les dix.

La nature du fonds était inculte ou marécageuse.

Quand il y avait déjà quelque culture, on mettait dans l'acte *per te redactam ad aliquam culturam.*

Parfois le fonds était pourvu de son matériel agricole ou, comme diraient les économistes modernes, pourvu de capitaux fixes. Une concession emphytéotique de 1217, parle d'une saline, *cum litis et vasis, et morario suo et cum tumba in capite ipsius posita in fondamenta de strata taliata.*

On accordait aussi des maisons en emphythéose.

Dans un contrat de 1547 il est question d'une maison près le *Marché des Bœufs* ou du palais de l'archevêque de Ravenne (1).

A défaut d'argent, on a aussi des exemples que la constitution d'un contrat ou d'un bail servait quelquefois comme de « rifatta ».

Ainsi par un acte du 5 des calendes de mars, soit du 27 avril 1249, Pierre, évêque d'Aoste, traite d'une permutation, *ut possideant liberi et pacifice perpetuo*, quelques biens de l'église d'Antey-Saint-André, sous la perception d'un faible cens (2).

Dans la plus grande partie des contrats emphytéotiques publiés par Fantuzzi, il n'est question ni de service, ni de prestation personnelle.

On parle bien de prestation de cette nature, ou plutôt de services personnels dans des baux temporaires limités au plus à 29 ans. Mais les prestations et les services ne sont pas spé-

(1) Ouvrage cité, tome VI, p. 188 à 195. Voir d'autres contrats d'investiture de maison aux pages 196, 198, 199 et 200.

(2) Nous avons vu le manuscrit original de ce contrat, inédit.

cialement désignés. *Et servicia facere ipsi monasterio secundum usum loci*, lit-on dans l'un de ces contrats, que l'on peut appeler de « louage », du 2 janvier 1255, extrait du « *Tabulario* » du monastère des moines de Saint-André de Ravenne. Dans cet acte on trouve *Nec liceat eis ligare et battere sine eorum misso vel licentia*, ce qui veut dire que l'usage était de « battre » sans discrétion (1).

Il faut encore remarquer que dans l'Italie centrale, vers la moitié au XIVe siècle, la condition des agriculteurs n'était pas des meilleures et devait correspondre d'une certaine façon à celle des serviteurs et des domestiques, le plus souvent esclaves.

La famille Guido, d'Antella, de 1375 à 1380, c'est-à-dire en cinq ans, sur dix serviteurs ou domestiques en eut trois esclaves (2).

Le contrat emphytéotique fut fort en usage chez les Romans et eut surtout en vue la culture de terrains stériles.

Ce but est conforme à l'étymologie du mot emphytéotique, lequel est grec et signifie « planter » et « cultiver » une terre. Il fut toutefois souvent confondu avec la vente et la location, avec lesquelles il a beaucoup d'analogie.

Pourtant il y a cette différence au fond, que le but de l'emphytéose est de diviser les propriétés en deux parts, l'une formant le domaine direct qui est représenté par la rente, le revenu, et les accessoires qui répondent à son utilité; l'autre dite domaine utile, qui se compose de la jouissance effective et de la possession réelle du fonds.

Cette répartition est en elle-même un accroissement immense pour la dignité humaine, car la propriété se divisant en

(1) Ouvrage cité, tome I, p. 358.

(2) Mémoire des affaires domestiques de Guido d'Antello dans l'*Archivio orico italiano*, vol. IV, p. 15. — Les domestiques se payaient à l'année.

deux parts, au lieu d'avoir, par exemple, 2000 citoyens, les Romains en avaient 4000. Le nombre des propriétaires se multipliait d'un seul trait.

De plus, comme un propriétaire avait coutume de diviser un fonds en plusieurs parts, chaque fois qu'une portion de terrain dépassait les forces cultivatrices du fermier, il le partageait entre d'autres, et il s'ensuivait que leur nombre dépassait bien du double celui des « directarii ». Cela est évident, car on concédait le domaine utile pour travailler et raffermir le fonds, et comme les associations des ouvriers agricoles n'étaient pas alors reconnues, — l'association entre les agriculteurs est encore aujourd'hui ou inconnue ou à peu près pratiquée d'une façon nulle, — la concession était individuelle ou pour une famille, c'est-à-dire d'une superficie qui pouvait être mise en culture ou par un homme ou par un « feu ».

La marche du contrat d'emphytéose, dans le cours des divers siècles, montre donc le triomphe incessant et continu, tantôt plus, tantôt moins apparent, de la liberté et de l'individualité humaine. En réalité l'emphytéose est un des modes d'être de la propriété, laquelle résulte de deux entités : d'abord d'une chose qui forme la propriété, et ensuite d'une personne libre qui possède cette chose. Or si cette personne n'a pas la propriété entière, elle l'a du moins imparfaite; et celle-ci s'appelle alors un domaine utile, c'est-à-dire celui dont la jouissance est à l'agriculteur, qui cesse ainsi d'être esclave ou serf de la glèbe.

Le domaine utile, dans ces cinquante dernières années, a fait encore un pas, la législation accordant au fermier le droit d'affranchissement et de rachat, par lequel, moyennant le payement d'une faible somme, il acquiert pour lui le domaine direct, ou la propriété entière.

Dans ces faits, qui montrent la tendance des contrats

emphytéotiques, on peut encore remarquer qu'ils répondent à leur origine, — le besoin d'abandonner le soin de l'agriculture, — de le confier à qui montre le plus d'aptitude, — d'économiser les frais d'administration, — de faire une chose agréable aux adhérents, — d'assurer au milieu de la barbarie des temps le revenu des propriétés, et en dernier lieu, en tenant compte des temps et des usages agricoles, on voit que le « directario » retirait le plus grand revenu net, et le fermier le plus grand produit.

Maintenant, doit-on, dans l'époque moderne, adopter un tel genre de contrats emphytéotiques qui répugnent à notre civilisation actuelle? Et s'il en est qu'on puisse trouver encore profitables, doit-on les adopter généralement, ou seulement pour quelques provinces italiennes?

Généralement parlant, tout individu doit jouir de la liberté de contracter de telle manière et sous telles clauses qu'il juge à propos.

La liberté des contrats n'est qu'une branche de la liberté individuelle, et cette liberté même; car si la liberté est renfermée, modifiée dans ses diverses ramifications, elle se réduit à un principe général abstrait et à une loi sans application pratique.

Toutefois l'on doit établir un lien tel que la propriété ne puisse être enchaînée à perpétuité et qu'elle se soustraie aux contrats; car, en admettant l'effet perpétuel des contrats, la propriété jurerait avec le principe même de la liberté, c'est-à-dire de la libre « contraction » de la propriété.

Et ici l'on voit comment la limitation ou la prohibition a en elle-même le principe de justice et sa propre justification en ce qui conduit à la liberté.

Nous disons donc que les emphytéoses ne pourront être admises, à moins qu'elles ne soient dépouillées de l'élément

de perpétuité, qui, dans le passé, était admis en vue d'une « amélioration » et pour exciter l'élément de la propriété, ébranlé dans sa base, et par suite aussi de la fausse distinction de la propriété utile et du domaine direct appartenant au propriétaire, lequel voulait se réserver le droit du maître, à l'exemple et à l'imitation de l'État qui avait, selon la doctrine juridique, le « domaine souverain. »

Dégagé de l'élément perpétuel et de cette idée de scinder le domaine, accordée en outre la faculté de rachat au fermier qui doit se considérer comme propriétaire, le contrat emphytéotique renferme en soi un bon et fécond élément de civilisation, pour ce qui concerne la prospérité de l'agriculture et de la colonisation.

C'est dans ce sens qu'est rédigé le titre XIV du livre III du code Albertino, relatif au contrat de rente foncière. « Dans ce titre, observait le sénat de Piémont, le législateur résume les règles relatives aux revenus en argent ou en denrées, qui s'établissent moyennant la cession d'un immeuble, ou le payement d'un capital, dans lequel il arrive à comprendre tant le cens que l'emphytéose. »

Dans l'analyse de ce titre se trouvent bien pesés le caractère et la nature de ces contrats, dégagés des nombreux inconvénients qu'ils renfermaient auparavant, par rapport à la rente constituée moyennant cession d'immeuble, que l'on qualifie d'emphytéose ou de « louage, » et qui implique la translation pleine du domaine, ce qui enlève ainsi les difficultés qu'amenait la distinction du domaine direct et utile, et facilite les contrats et l'application du système hypothécaire. Si cette concession se fait à titre onéreux, elle est sujette aux lois de la vente et à celles des donations à titre gratuit.

Quant au revenu simple ou cens, l'obligation de s'assurer par hypothèque spéciale sur un fonds certain et déterminé

d'après le tarif fixé par les lois, à l'époque du contrat, la constitution en est simplifiée sous tous les rapports et débarrassée des maladresses qui l'entravaient, en suivant rigoureusement les traces de la « Bolla piana. »

Enfin, ce qui concourt à améliorer le système de ces contrats et à écarter tous les obstacles, c'est que la rente soit toujours rachetable, en dépit de tout pacte contraire, et que le débiteur puisse de plus être contraint au rachat des biens énoncés dans les art. 1945, 1946 et 1947 du code (1).

L'utilité de ce contrat, d'après l'organisation de la rente foncière, laquelle n'est autre que l'emphytéose au point de vue moderne, apparaîtra clairement si l'on considère — que la législation moderne d'Italie et de plusieurs autres nations l'admettent, — que l'on veut l'emphytéose rachetable, — que l'on crée la propriété individuelle, — que l'on donne l'impulsion au crédit, — que l'agriculture ne peut que progresser, — que l'on crée une ressource aux finances, — et que l'on supprime la mainmorte.

Le code hollandais reconnaît et admet le contrat emphytéotique dans les art. 769, 770 et suivants (2). En Belgique, il a été admis par la loi du 11 janvier 1824. Quelques commentateurs français remarquent que le code Napoléon, en admettant le « bail à rentes, » a simplement conservé le contrat d'emphytéose (3).

Par le décret du 4 août 1789 l'Assemblée nationale française détruisit entièrement le système féodal. Les lois emphytéotiques seront considérées comme une partie du droit

(1) *Motivi del Codice Albertino*, Genova, 1856, vol. II, p. 530.

(2) Saint-Joseph. *Concordance entre les Codes civils étrangers*, p. 334. Voir le code hollandais, art 767 à 783, relatifs au droit d'emphytéose, et les art. 784 et 802, qui regardent les rentes ou redevances foncières.

(3) Dalloz. *Repertoire de jurisprudence*. Louage emphytéotique, nos 2 et 3, p. 582. Mais cette opinion est fausse et a été écartée par la cour de cassation,

féodal, et quiconque en France, comme a dit M. Guizot, lui porta un coup fut populaire. Mais, comme il arrive toujours après les excès, vint bientôt la réaction, et par la loi du 21 juin 1826, le gouvernement français concédait emphytéotiquement les biens de la couronne.

En Italie, outre le code Albertino, on trouve des dispositions spéciales relatives à l'emphytéose dans le code napolitain, le code en vigueur dans les provinces lombardes et dans le règlement législatif et judiciaire des Etats romains (1).

En dehors du code Albertino, les autres ne déclarent pas l'emphytéose rachetable, et se refusent ainsi à faire prévaloir dans ces contrats le progrès amené par la civilisation, et partant ses avantages.

Tout d'abord, on crée une grande masse de propriétaires, et l'on élargit ainsi le champ de la propriété individuelle.

Cette masse de propriétaires se forme sans besoin de capitaux et se fonde exclusivement sur le vrai crédit agricole, de sorte que l'on double d'un trait les valeurs, c'est-à-dire la valeur effective du fonds et la valeur de la rente foncière. Et de là suit que l'agriculteur, au lieu d'économiser pour devenir propriétaire, peut économiser pour améliorer les fonds qu'il prend à emphytéose.

L'agriculteur devenant ensuite propriétaire absolu, la propriété individuelle prend un nouvel élan et un nouveau développement, ce qui équivaut à dire que la production se double et se triple; car en rapprochant de plus en plus la terre de la main qui travaille, on excite la responsabilité et l'activité individuelles, qui sont dirigées par le puissant mobile de l'intérêt. Nous le répétons ici : *la propriété, c'est la liberté.*

(1) Code napolitain, art. 1678 à 1703. — Code autrichien, art. 1122 à 1150. — Règlement législatif et judiciaire pour les États pontificaux, art. 59. — Code Albertino, art. 1938 à 1948.

Par ce contrat, l'agriculture se popularise et s'améliore. Les historiens en font foi, et cela reste évident, quand on considère que si l'agriculteur améliore comme *un* le fonds d'autrui, il améliorera comme *dix* le fonds devenu *sien*. Sans le contrat emphytéotique, qui a eu de si larges développements dans le moyen âge et les siècles passés, que fût devenue en Italie la propriété foncière, l'agriculture, abandonnée au seul contrat d'achat-vente et de location ?

Par l'organisation de la rente foncière sur les biens nationaux, l'État se crée dans un court délai un solide et puissant moyen financier, qui présente de remarquables avantages.

1° Les biens nationaux se vendent sans qu'on s'occupe s'il y a ou non affluence de numéraire sur la place, parce que l'acheteur ne paye aucune somme, ou tout au plus pour la garantie des cultures et des améliorations déjà existantes, un dixième du prix ;

2° L'État acquiert une plus grande quantité du tribut foncier, imposé sur la rente foncière elle-même ;

3° Les biens nationaux sont ainsi aliénés dans un délai des plus brefs et à de bonnes conditions, puisque, moyennant la clause de rachat, l'acquéreur paye s'il veut et quand il veut ;

4° L'État peut émettre et vendre des « bons » représentant la rente foncière ;

5° L'État se débarrasse de lourdes dépenses d'administration.

En appliquant ce système, on peut dire que l'État reviendrait à l'ancienne idée des emphythéoses, laquelle, sous un certain aspect, fut un adoucissement du *premium victoriæ* et de la *pœna belli*. Anciennement, les vainqueurs confisquaient les biens des vaincus ; et ne pouvant ou ne sachant les cultiver, les concédaient par emphytéose aux vaincus, moyennant le payement d'une redevance annuelle. Ce fut un bonheur

pour l'Italie de pratiquer ainsi une sorte de contrats qui permît de diviser la propriété et d'exonérér celui qui ne savait et ne pouvait ni administrer ni cultiver des ennuis de l'administration et de la culture,—sans quoi l'on peut dire que tout le sol italien ne serait aujourd'hui qu'une mainmorte (1).

DETTE VIAGÈRE.

Pour éviter l'accroissement de la dette viagère, il faudrait être sévère dans l'assignation de nouvelles pensions aux employés qui ont droit à entrer en jouissance des leurs, les engager à rester dans le service actif, en leur accordant soit des honneurs, soit des promotions, ou en leur assignant quelque gratification.

Personne, pendant un nombre déterminé d'années, et tant que ne sera pas diminué le nombre excessif des employés, ne pourra être porté à plus haut salaire sans que soit pris avis du conseil des ministres. Avec ce système, on atteindra le triple but de ne pas augmenter encore le nombre déjà superflu des employés, de retenir ceux qui sont habiles, et d'appeler au service actif ceux qui se trouvent actuellement en expectative.

La France, dans son budget de 1861, avait établi pour la dette viagère la somme de près de 72 millions; celui de l'Italie atteignait environ 32 millions; par rapport à la population, ce serait donc la moitié de la France. Le chiffre de notre budget n'est pas fort élevé, surtout si l'on considère que plusieurs réclament la pension au lieu de servir la nation, et que d'autres devront nécessairement être licenciés, même avec augmentation de traitement.

(1) Par la loi du 10 août 1862 et le règlement analogue du 26 mars 1863, est prescrite la concession emphytéotique, perpétuelle et rachetable, des biens fonds ecclésiastiques de Sicile. De pareilles dispositions pourraient être étendues aux autres provinces du royaume.

Il y a, de plus, grand nombre de traitements d'expectative et provisoires qui seront bientôt changés en pensions définitives. Ces employés devront, dans des temps plus tranquilles, être mis de côté. Ce n'est pas s'éloigner de la vérité que prédire, dans le budget, la dette viagère atteindra le chiffre de 40 et même de 45 millions. Toutes les probabilités sont pour cette augmentation, et l'exemple du Piémont confirme cette prévision à l'égal d'un fait historique; car on sait que sa dette viagère a été toujours croissant.

Il convient donc de combattre cette funeste tendance et de prendre même des mesures exceptionnelles et extraordinaires.

La loi récente sur l'expectative et la disponibilité est venue à pourvoir à point, — pour le mieux des finances, — au sort de 7,904 employés qui sont dans cette condition et qui coûtent à l'État la somme de 10,375,393 fr.

Le gouvernement se flatte que, d'ici deux années, cette loi réduira de moitié la dette actuelle des expectatives, et amènera régulièrement celles-ci à ne plus grever le budget passif de l'État que de deux ou trois millions au plus.

Ces prévisions, signalées dans un article du journal *la Monarchie nationale* (1), sont, comme toutes les prévisions financières, assez exagérées. Pour les réduire à un chiffre plus modeste, il suffit de citer l'exemple des anciennes provinces, qui se promettaient toujours une amélioration notable sur cette question délicate et qui ne l'obtiendront jamais.

BONS DU TRÉSOR.

Un système d'émission de bons du trésor, disait le sénateur

(1) Du 26 février 1863. N° 57, p. 1.

Farina, qui constituent pour la plupart les valeurs qu'en France on désigne sous le nom de « dette flottante » présente indubitablement de grands avantages, et chez nous, pendant les quelques années qu'il a été en usage, nous en avons eu la preuve.

Il y a là toutefois un très-grave inconvénient, celui de contribuer à aggraver extraordinairement la situation du trésor dans le cas d'une crise quelconque. Supposons en effet en circulation une masse considérable de ces valeurs, généralement à courte échéance. Il est à supposer aussi qu'il surviendra quelque crise. Évidemment, arrivée l'échéance, les porteurs exigeront le remboursement, par crainte des pertes occasionnées par la crise actüelle, et si d'autre part, pour les mêmes raisons, ne se présente aucun prêteur nouveau qui fournisse l'argent pour rembourser le prêt ancien, qu'arrivera-t-il? En de semblables circonstances l'État serait obligé de recourir, pour suppléer au payement des bons du trésor, à l'émission de rentes au moment même où ces rentes auraient grand'peine à se placer, ou de ne pas payer les bons et de perdre ainsi tout crédit. Fort heureusement on ne doute plus que le grave inconvénient de la dette flottante soit de séduire l'État, de l'habituer à une ressource qu'il regarde comme une planche de salut, et qui, loin de s'affermir se détache au moment du péril (1).

Afin d'éviter ces graves inconvénients, le gouvernement a récemment réduit sensiblement l'émission des bons du trésor.

Pour faciliter l'émission des bons du trésor, les dépôts et autres opérations semblables, quelques-uns voudraient en con-

(1) Farina. *Rapport* du bureau central du sénat sur le projet de loi pour autoriser le gouvernement à contracter un emprunt de 40 millions. *Actes du Parlement national*, chambre des sénateurs, année 1858, nº 49, p. 180.

fier la charge à tous les offices des postes, qui seraient autorisés à recevoir toutes les sommes offertes.

Ce système a, au premier aspect, l'avantage de mieux mettre le gouvernement en contact avec le particulier et de présenter une certaine économie. Mais il a le défaut de doubler les services et les agents financiers.

Quand il s'agira de réorganiser l'administration des finances sur de nouvelles bases, ce sera le cas d'examiner s'il ne convient pas de confier à l'administration des postes le service de « caissier de l'État, » et de considérer la question sous ce point de vue, « si les offices postaux, déjà centres d'une branche de la comptabilité gouvernementale, et répandus sur toute la superficie de l'État, ne peuvent pas recevoir pour quelque temps la qualité de caissiers généraux de l'État, et procurer des avantages plus grands même que ceux qu'on peut espérer de la banque nationale. »

CONTENTIEUX FINANCIER.

Quant à l'article du contentieux financier, porté au budget pour la dépense de 165,500 fr., on peut émettre le doute s'il ne convient pas de le supprimer.

Les considérations que l'on peut produire pour le faire croire sont sommairement :

1° Que du moment qu'il y a un conseil d'État, une cour des comptes, des procureurs du roi, divers autres ordres de magistrature et conseils spéciaux, on devrait leur confier la partie consultative et directrice des affaires légales de l'administration de l'État.

2° De fait toute administration est gardienne jalouse de ses propres règles et précédents administratifs. Quand les connaissances des employés ne suffisent pas et qu'il s'agit d'une affaire d'importance, on doit prendre l'avis du conseil d'État.

3° Toute administration, en outre, a le plus souvent non-seulement de bons et vaillants employés, des hommes spéciaux et techniques, froids et patients pour raisonner ou liquider, mais aussi des avocats qui souvent peuvent formuler une question, émettre leur propre avis et donner quelque conseil.

4° En confiant le patronage des causes aux avocats et procureurs ordinaires, comme ferait un particulier quelconque, on excite la concurrence, et en même temps que l'on rend hommage au mérite de tant d'illustres jurisconsultes italiens, on fait acte de bonne politique, surtout dans un pays où le gouvernement fut toujours considéré comme un ennemi, principalement par les gens de loi, qui composent une classe de la société, sinon la plus pratique et la plus positive, certainement la plus intelligente et la plus cultivée. La commission du budget invitait le ministre à examiner cette question, digne d'un examen d'autant plus sérieux que le personnel de la direction du contentieux administratif soit par la quantité du travail, soit par la force d'extension que possèdent toutes les administrations, ne suffit pas à la besogne, et que la dépense, au lieu de diminuer, dépassera bientôt 200,000 francs.

XLIX.

Service de l'intérieur.

Les réformes à provoquer dans les diverses branches de service qui composent le ressort du ministère de l'intérieur se réduisent à peu de points, tous néanmoins d'une grande importance, par la raison que ce ministère, dans les pays constitutionnels, est celui sur lequel repose toute l'action gouvernementale.

Nous dirons sommairement ici quelque chose du personnel

des dépenses faites pour les théâtres, des frais de représentation, des dépenses d'office, des œuvres pies, du contentieux administratif, du système pénitencier, des voitures cellulaires, des jetons de présence des députés, et des économies.

Personnel. — Relativement au personnel, les employés changent trop souvent à chaque changement de ministère, et partout on a une continuelle incertitude, une oscillation constante dans le cours des affaires, et une augmentation de dépense. Il serait donc sage de fixer leur nombre par une loi spéciale, — ce qui serait constitutionnel en tant qu'il s'agit de dépenses et de répartition de dépenses, et donnerait plus de stabilité et de durée aux services. De plus, un sévère examen de la chambre supprimerait le nombre exorbitant des employés des préfectures et sous-préfectures et d'autres branches du personnel, surtout en vue de la suppression du contentieux administratif. La commission du budget de la chambre des députés priait le ministère et lui proposait formellement de présenter le nouveau plan à l'occasion du budget de 1864. C'est assurément un bon moyen de surveillance et de contrôle; mais on obtiendra difficilement par ce seul expédient un moyen rationnel, économique et définitif de satisfaire les employés.

Théâtres. — La dépense pour les théâtres doit être supprimée, — pour limiter l'action du gouvernement, — pour ne pas donner plus à une province et moins à une autre, — pour ne pas payer des deniers de l'État un service rendu seulement aux habitants des grandes et riches ville, — et pour que cette dépense, si l'on veut, de pur intérêt pour les municipes, soit abandonnée à ceux qu'elle intéresse.

Convenons que l'on doit respecter les droits acquis ; mais

nous n'avons pu comprendre que les artistes d'Italie, auxquels la nature a prodigué tant de qualités, jusqu'à en faire les premiers artistes du monde, aient besoin de la protection du gouvernement.

L'Italie fut toujours la terre de la poésie, du chant et de la musique.

Frais de représentation. — Les frais de représentation alloués aux préfets peuvent aussi se réduire ou même se supprimer. Le principe sur lequel ils se fondent consiste dans cette considération banale : « que dans les gouvernements monarchiques, l'autorité veut être revêtue d'une certaine pompe extérieure. »

Quelles que soient les habitudes de plusieurs des villes d'Italie, nous savons— que le caractère de la civilisation moderne nous porte à examiner le fonds et le mérite des choses, et non la seule apparence, — qu'un peuple, qui considérerait ce qu'il voit et non ce qui est, serait un peuple barbare, — que pas un économiste financier n'a encore osé mettre en avant la nécessité d'établir un impôt de luxe pour faire face aux dépenses de luxe, — que l'État, qui dans les pays libres vit de l'aumône volontaire de tous les citoyens, ne peut ni ne doit faire de ces dépenses, — et que les frais de représentation sont en grande partie absorbés par ceux qui payent peu ou point d'impôts, tandis que le peuple, celui qui paye le plus, en est tout à fait exclu.

Dépenses d'office. — Les dépenses dites d'office montent parfois à des chiffres qui frappent de surprise. Le gaspillage dans plusieurs cas, est évident. Pour l'éviter, le meilleur parti serait celui de fixer au budget un chiffre approximatif très-faible et de laisser à tous les employés la responsabilité de la

dépense, avec l'obligation de suppléer avec leur propre salaire aux fonds manquant. Par ce système, qui mettrait en action le puissant mobile de l'intérêt privé et individuel, nous sommes sûrs que les employés, à la fin de l'année, arriveraient à une économie. Le gouvernement, en outre, tout en faisant une économie, puisque le chiffre porté au budget serait minime, épargnerait l'immense travail de revoir et de corriger les comptes, et de savoir combien de plumes et de crayons a consommé chaque employé. Et de plus il s'éviterait la peine de continuer un contrôle en réalité impossible; car basé sur la simple déclaration de celui qui fait la dépense, il consiste en un pur vote de confiance.

Institutions de bienfaisance. — La loi récente de 1862 sur les œuvres pies a marqué un progrès vers la décentralisation, par la diminution des opérations du gouvernement, et par la surveillance des intérêts locaux abandonnée à ceux qui y sont directement intéressés. On empêchera ainsi que les fruits des œuvres pies soient inféodés à des sociétés insensées. Mais quel en est le revenu brut dans toute l'Italie? Quel en est le revenu net? On suppose que plus d'un tiers passe en frais d'administration, c'est-à-dire en dépenses, pour la plupart inutiles et improductives.

Nous sommes d'avis qu'il est du devoir du gouvernement de faire un sévère examen de ces dépenses, et de proposer les moyens d'obtenir que la plus grande partie des revenus de ces institutions serve réellement au soulagement du peuple, — de simplifier les administrations en reconnaissant et fusionnant celles de ces œuvres pies qui ont un but identique et commun, — de les forcer à liquider leur patrimoine en autant de rentes sur la dette publique, — et de ne plus autoriser maintenant l'acceptation de nouveaux « legs, » si ce n'est à

la condition qu'ils soient convertis, dans un bref délai, en rentes sur l'État.

Par ces réformes, le revenu net des œuvres pieuses sera presque doublé, et le gouvernement aura le moyen de supprimer du budget de l'État les dépenses fixées à cet égard, sans qu'il soit besoin de les porter à la charge des budgets provinciaux et communaux. Il est inutile de s'arrêter à démontrer que les dépenses pour les femmes en couches et les enfants exposés doit être supprimées du budget. L'État n'a pas pris la patente de « sage-femme » pour exercer bien et à bon marché. C'est là un des services qu'il faut laisser à l'initiative des particuliers ou des municipalités. Il est vrai que plusieurs dépenses ne sont pas une charge, parce qu'il y correspond un revenu spécial ou un remboursement; mais la machine gouvernementale se complique par là sans raison, le temps se perd; et l'on gaspille toujours l'argent, directement ou indirectement, chaque fois que l'État se mêle de ce qui n'est pas de sa compétence.

Contentieux administratif. — Parmi les grandes innovations que l'on introduira d'ici peu dans la législation administrative figure l'abolition du contentieux administratif : les affaires qui étaient déférées au jugement de tribunaux spéciaux seront désormais rendues à la juridiction des tribunaux ordinaires.

Le projet de loi y relatif a été présenté par M. le ministre Peruzzi à la chambre des députés dans la séance du 29 mai 1863 et nous espérons qu'il sera accueilli par le parlement, soit parce qu'il supprime une division de pouvoirs inutiles et peut-être inconstitutionnels, soit parce qu'il fait cesser un privilége, soit parce qu'il simplifie et consolide l'administration de l'État, soit parce qu'il fait disparaître les questions de compétence, qui sont des questions souvent puériles, soit enfin

parce qu'il offre un moyen de faire de notables économies dans le personnel administratif (1).

Système pénitentiaire. — La question des prisons a aussi été l'objet des études du gouvernement. « Je pourrais remarquer, répéterons-nous avec M. Peruzzi, que s'il y a une matière dans laquelle il est difficile de faire vite, c'est celle des réformes des prisons; car vous pouvez facilement transformer un local d'hôpital en école, ou en tout autre établissement de ce genre; vous pouvez facilement travailler dans un local destiné aux écoles ou affecté à un hôpital, pour le transformer en peu de temps, même en changeant les murs; mais il faut de longs travaux pour donner à un édifice quelconque les conditions satisfaisantes pour en faire une prison; et les modifications sont très-lentes dans des prisons pleines de détenus, de la garde desquels il faut toujours s'occuper (2). » Du reste, le ministre a tout prêt un projet de loi préparé par une commission, dont le rapporteur était M. Lavini, pour la réforme radicale du système des prisons et par suite pour la construction ou réduction des diverses prisons dans les différentes parties du royaume, d'après les systèmes les plus conformes aux progrès faits dans cette matière.

Système cellulaire. — Le système des voitures cellulaires a été, d'après de sages conseils, adopté chez nous depuis de longues années pour le transport des condamnés. Dans cette institution se marque une partie importante de l'amélioration des lois criminelles. Ce qui importe le plus, ce n'est pas la vaine proclamation d'une vérité abstraite, mais la mise en

(1) *Actes du Parlement national*, n. 53, p. 199.
(2) Discours prononcé au Sénat du royaume dans la séance du 13 mai 1863. — *Actes du Parlement*, p. 1490, n. 436.

pratique efficace de principes féconds. Avec les voitures cellulaires on dérobe aux yeux de la population une scène trop émouvante, telle que celle de la vue d'un homme privé de sa liberté, spectacle qui cause toujours à la moralité un grave préjudice; car l'homme qui est aux mains de la force publique, ou se montre calme, « souffrant » et soumis au joug dont la justice est armée, et alors excite la compassion, — ou se montre indifférent, et excite l'indifférence, — ou irrité et tumultueux, et alors le passage de ce malheureux, dans une ville ou dans un pays, présente le triste tableau d'une lutte continuelle entre la perversité et la justice humaine, c'est-à-dire un méfait continuel encore plus dangereux, par son influence sur l'esprit public, que beaucoup d'autres qui sont punis par les lois.

En outre, si l'on appliquait le système des voitures cellulaires au transport des condamnés et des prévenus, on cesserait d'exposer aux regards du public, ainsi que dans une vraie berline, quelques-uns d'eux qui sont peut-être innocents. Ainsi, toutes les raisons qui ont décidé le pouvoir législatif à la suppression philanthropique de la berline, demandent aussi celle des transports des prévenus ou des condamnés dans des chars et des voitures couvertes.

D'autre part l'honneur est pour l'homme un sentiment si sacré et si puissant, que celui-ci fût-il coupable du plus atroce méfait, on ne doit ni le comprimer ni l'étouffer, mais plutôt le raviver, dans l'espoir de quelque amélioration.

A celui qui est arrêté dans un lieu où il n'est pas connu, il importe peu d'être vu du public, tandis qu'au contraire être exposé aux regards c'est un grave déshonneur pour le malheureux arrêté là où il a des parents, des amis, des relations, des affaires et des biens. Cette exposition aux regards du public est encore une grande honte pour une personne de

condition civile; elle est moins grave pour un homme de la foule; au premier elle cause de la douleur et un préjudice; elle laisse le second sans douleur et même dans l'indifférence.

Le système des voitures cellulaires, qui, pour ainsi dire, n'est autre chose qu'un appendice et une conséquence du système pénitentiaire, présente de plus deux très-grands avantages. L'un a pour but de s'assurer plus efficacement de la personne des prévenus et des condamnés, et de rendre leur évasion impossible. L'autre, mettant en pratique, du premier moment de l'arrestation, la séparation de prévenu à prévenu, facilite les recherches de la justice et prévient les ententes, les mensonges convenus et les silences étudiés de ceux qui ont à figurer sur le banc des accusés.

Ces raisons ont décidé, en 1855, le gouvernement français à adopter le système des voitures cellulaires.

Notre gouvernement, dans le budget des dernières années, fixait une somme pour le transport des détenus *condamnés* qui devait être exécuté par les voitures cellulaires.

Présentement il ne reste rien à faire qu'à compléter ce système en l'étendant à toute l'Italie, autant que possible, pour le transport des prévenus.

Nous savons que cela amènera une plus grande dépense pour les finances de l'État; mais la nation supportera volontiers un léger sacrifice en vue des avantages incontestables qui en résulteront. Il s'agit là d'un service utile et il faut le payer.

Médailles de présence des députés.—Les membres de la chambre des députés sont 443. En comptant pour chaque séance un jeton de présence de la valeur de 25 francs et en calculant qu'ils siégent 8 mois de l'année, c'est-à-dire 240 jours, on

aura une dépense de 2,658,000 francs. Il en résultera les avantages suivants :

1° L'emploi de député cessera d'être sous un certain rapport le monopole du riche, et le talent pauvre pourra être utile au pays dans ce haut poste public.

2° Le député aura son indépendance plus assurée, car ce traitement est décrété par une loi, et ce poste lui est conféré par le vœu de la nation.

3° On ne fera plus tant de brigues pour obtenir le poste de député, parce que le traitement annuel d'environ 6,000 francs n'en vaut pas la peine ; tandis que les brigues ont lieu ou peuvent avoir lieu actuellement pour un office gratuit, et seulement de la part des riches capables de faire des dépenses.

4° Le pays sera peut-être mieux servi, parce que le poste de député deviendra une occupation stable et sérieuse, et que qui l'acceptera abandonnera toute autre.

De plus, on sera délivré des quelques citoyens qui recherchent une place à la chambre uniquement pour s'en servir comme moyen de faciliter leurs occupations spéciales, ou pour avoir un poste important.

5° On atteindra mieux le but d'avoir toujours présents un nombre suffisant de députés. On fera une chose juste, parce que tout service mérite récompense, et une chose logique, parce que du moment que l'on juge convenable d'accorder aux députés le transport gratuit, on ne voit pas pourquoi on ne leur accorderait pas aussi une indemnité de logement et de subsistance. Du reste, avec les jetons de présence devront cesser tous les autres priviléges d'un caractère peu sympathique et qui rappellent le plus souvent un monopole.

6° On devra peut-être encore établir qu'un député ne pourra être appelé à aucun emploi, si ce n'est celui de ministre, et que celui qui cesse d'être député pour entrer dans un

poste perd pour un temps déterminé le droit d'être réélu, même en cessant d'être employé.

Les économies. — Pour démontrer la facilité, c'est-à-dire la possibilité de faire des économies sur les énormes dépenses établies il suffira de citer un fait :

Le budget passif du ministère de l'intérieur de l'ancien Piémont montait en 1859 au chiffre de 2,746,000 fr.

En prenant pour base la population du nouveau royaume, et quadruplant ce chiffre, nous devrions avoir un budget de 10,984,000 fr.

Notons encore ce qui arrive toujours dans les familles et les sociétés particulières, lorsqu'elles élargissent la portée de leurs opérations : la dépense n'augmente pas dans la même proportion arithmétique ; que les opérations soient *deux* ou *trois*, la « maison » où le centre de direction doit toujours subsister et par suite la dépense relative est à peu près la même.

Appliquant cette règle au ministère de l'intérieur, le chiffre cité plus haut pourrait facilement se réduire à 8 millions de francs.

Dans le budget de 1863 on voit au contraire inscrits 50 millions pour la partie ordinaire, et 21 millions pour la partie extraordinaire.

Cette différence est si grave, que la commission du budget n'hésite pas à affirmer que les seules dépenses ordinaires devraient être diminuées d'un tiers pour le moins.

Il convient pourtant de dire que quelques augmentations des dépenses sont pleinement justifiées par la condition où se trouve l'Italie méridionale, et aussi par les économies ou mieux par l'avarice des gouvernements déchus. Les gardiens des prisons des Romagnes étaient si mal payés, qu'au dire du comte Joachim Pepoli, poussés par le besoin, ils entraient

souvent en affaires avec les prisonniers qu'ils devaient garder (1). Ce fait explique tant d'évasions mystérieuses et miraculeuses de condamnés politiques, survenues dans la première moitié de ce siècle, ainsi que les nouvelles et nécessaires dépenses que doit faire le gouvernement.

Beaucoup de ces dépenses, il est vrai, devront être portées à la charge des communes et des provinces auxquelles on devra en retour abandonner diverses sources de revenu, qui aujourd'hui appartiennent à l'État. Mais malgré cet abandon et pourvu qu'il soit fait un sévère et juste examen, la situation du trésor sera améliorée. Les économies ne seront certainement pas compromises parce que l'on adoptera les dépenses nouvelles à faire pour les jetons de présence des députés et pour les voitures cellulaires.

Nous remarquerons sommairement en dernier lieu, — qu'on doit réduire au moindre nombre possible les dépenses pour l'aménagement, les réparations et l'installation des locaux occupés par le ministère, montant parfois à des chiffres énormes, — que l'imprimerie de la *Gazette officielle* et des *actes du parlement* peut donner lieu à un « affermement », —peut-être l'État, au lieu de dépenser, aura-t-il un bénéfice, — et que les sommes dépensées pour les victimes politiques doivent être supprimées le plus tôt possible, parce que presque tous les Italiens, ou en répandant leur sang, ou en payant de lourds impôts aux oppresseurs de leur patrie, ou en acquittant des lourdes dettes de sang et d'argent pour la délivrer, ont été également victimes, — que les dépenses de toute nature concernant la direction et l'armement de la garde nationale doivent être portées à la charge des communes, — que l'on doit supprimer les frais de missions extraordinaires, — et que les

(1) Pepoli. *Conto amministrativo del governo delle Romagne pel* 1859, page 12 et 13.

Archives qui contiennent tant de riches documents pourraient être réunies aux bibliothèques et laissées, autant que possible, sous la dépendance directe et immédiate des municipes.

L'État, en outre, doit seulement tenir une caisse, ainsi que les négociants, et réduire les frais de mobilier au chiffre simplement et absolument nécessaire, et à ce qui ne peut être fourni par la libre concurrence. Au lieu de grands frais de meubles, d'argenterie et de tapisseries pour le logement des préfets, on devra dans certains cas augmenter leur traitement.

Il y aura ainsi économie pour l'État, économie pour les préfets, et l'on pourra éviter une quantité de menues opérations à l'égard desquelles on ne peut le plus souvent établir un compte exact.

Nous terminerons ces observations par une pensée empruntée au ministre de l'intérieur M. Ubaldo Peruzzi, dans le rapport qui précède le projet de loi contenant quelques modifications à la loi communale et provinciale.

« Le but de ce projet, disait ce ministre, est de simplifier la machine gouvernementale, si lente et si coûteuse dans ses mouvements; et de limiter l'action du gouvernement central aux seuls grands intérêts de la nation (1). »

Ces paroles contiennent un programme. Ce sera une grande fortune pour l'Italie, si, en évitant une de ces fatalités qui arrivent dans les gouvernements constitutionnels, et en dépit de la volonté des ministres, qui ont l'habitude de tracer les choses à demi et de tirer des diagonales, ce programme est entièrement appliqué (2).

(1) *Actes du Parlement*. Chambre des députés. Séance du 5 mars 1863. Page 4270.

(2) *Rapport* de la Commission générale du budget présenté dans la séance du 3 mars 1863 sur le budget passif pour l'exercice 1863 du ministère des af-

L.

Service des affaires étrangères

Un État, petit ou grand, a toujours une représentation propre auprès des autres puissances, afin de pouvoir protéger et défendre ses propres intérêts internationaux. Et quand l'État est petit ou nouveau, cette représentation doit avoir plus de force et d'énergie pour prévenir tout dommage dont il ne pourrait pas toujours ensuite demander la réparation par la force.

Le ministère de l'extérieur avec d'habiles agents subordonnés à sa direction, a continué, dans les derniers événements d'Italie, auxquels il a pris une si grande part, à maintenir notre ancienne tradition de sagesse, de prudence, de prévoyance, de hardiesse et d'audace en toute circonstance.

La suppression des passe-ports, — celle d'une des deux catégories de représentants diplomatiques et consulaires, — la stipulation de traités commerciaux,—l'abandon de quelques dépenses aux municipalités, — et le système des consuls locaux tels sont les principaux points de réforme concernant ce ministère.

L'abolition des passe-ports est comme accomplie, et on a reconnu en pratique l'inutilité de donner un billet de passage, obtenu régulièrement par ceux-là seuls qui n'en avaient nul besoin; on a supprimé ainsi un grave obstacle à la célérité du

faires intérieures. La sous-commission est composée des députés Baracco, Audinot, Vincent Ricci, Crispi, Martinelli et Cantelli, rapporteur. — *Actes du Parlement*, n° 1134, page 4414.

commerce international, et évité aux citoyens une dépense et une charge inutiles (1).

Le nombre des consulats a été doublé dans ces dernières années pour protéger au dehors la sécurité des intérêts des citoyens italiens.

M. Bixio disait un jour à la chambre des députés que l'on pourrait se passer des consulats, mais les gouvernements des États-Unis d'Amérique et de l'Angleterre, les maîtres en fait de commerce, veulent des agents nationaux dans les deux ordres diplomatique et commercial (2).

Au lieu de supprimer les consulats, on pourrait peut-être, selon quelques-uns, supprimer ou réduire les légations. Toujours est-il qu'entre l'une et l'autre catégorie de notre réprésentation il n'existe pas une différence essentielle et assez marquée pour légitimer leur existence parallèle.

Le premier doute surgit de l'idée même que les écrivains de droit international émettent sur les consuls et les ministres.

Vattel dit :

« Les consuls, ce sont des gens qui, dans les plus grandes places de commerce, et surtout dans les ports de mer, en pays étrangers ont la commission de *veiller à la conservation des droits et des priviléges de leur nation*, et de terminer les difficultés qui peuvent naître entre les marchands (3). »

Martens ajoute :

« Le but de l'institution des consuls est de protéger le com-

(1) C'est sur la proposition du comte Cavour, par décret royal du 13 novembre 1857, que l'on a commencé à diminuer les formalités requises par les règlements pour la remise des passe-ports, pour faciliter la célérité et la commodité des voyages. — *Gazetta piémontese* du 26 novembre 1857, n° 281.

(2) *Actes du Parlement*. Séance du 28 mars 1863, p. 4438.

(3) *Le Droit des gens*. Livre II, chap. II, § 34. Paris, 1856, Rey, t. I, p. 300.

merce et la navigation des nationaux auprès des autorités étrangères, d'exercer sur eux la police et la justice, et de fournir à leur gouvernement des documents dans l'intérêt de la prospérité du commerce (1). »

Comme on voit, ces deux définitions sont le fruit et la conséquence du « conventionalisme, » et Vattel donne de plus aux consuls à peu près les mêmes attributions qu'aux agents diplomatiques.

D'un autre côté, écrit Martens, les ministres ou agents diplomatiques ont pour objet le maintien de l'amitié réciproque et doivent informer leur cour de ce qui se passe dans celle où ils résident (2).

Il est assez difficile d'établir où finit l'intérêt de la nation, et où commence l'intérêt du commerce et du citoyen, puisque la science moderne a mis en évidence que « tout revient à l'individu. » Ajoutons que, comme le dit Vattel, autrefois les agents consulaires étaient une *espèce de ministres* publics, mais aujourd'hui, que les titres sont multipliés et prodigués, celui-ci est donné à de simples commissaires des princes, pour leurs affaires particulières (3).

Actuellement, nos consuls ne sont plus de simples agents commerciaux; ils sont aussi des agents politiques. Cela a été affirmé dans le parlement et constaté par plusieurs. Si le fait existe, il s'ensuit que dans la pratique doivent surgir des dissidences entre les agents consulaires et les diplomates. On supprimerait cet antagonisme en revenant à l'*unité*.

D'autre part, où commencent les questions commerciales? Où commencent les questions politiques? Quelle est la mu-

(1) *Précis du droit des gens*, avec des notes de Pinheiro-Ferreira. Paris, Guillaumin, 1858, t. I, p. 386.
(2) Martens, II, p. 37.
(3) *Le Droit des gens*, livre IV, chap. VI, n° 75, t. II, p. 396.

raille qui les sépare l'une de l'autre? Ou plutôt si une question de politique et de haute politique ne se termine et ne se résume en une question commerciale, n'est-elle pas une utopie? N'est-il pas vrai que la question de l'indépendance italienne commença ou prit prétexte d'une question de vins? Et ne sera-t-il pas vrai aussi que cette grande question de l'indépendance de l'Italie revient, en définive, à une question de libre-échange national, c'est-à-dire à une question commerciale? Il semble donc évident que « ce que sont les légations, les consuls peuvent très-bien le faire, ou mieux, en maintenant ce qui existait, il semble que les légations peuvent reprendre les attributions qu'elles avaient auparavant.

Ce système donnerait plus d'harmonie et plus d'impulsion aux affaires internationales, — économiserait quelques employés, — ou du moins permettrait de les envoyer, selon les circonstances, en qualité de représentants ou de *délégués*, et l'économie ne serait pas sans importance.

Il est bon de remarquer à ce sujet que là où peut exister un conflit entre les affaires politiques et les affaires commerciales, — ce qui est rare, — on en pourrait envoyer, comme il se fait encore actuellement, un chargé d'affaires pour la politique. — et dans les pays de peu d'importance, on pourra même, ce qui se fait aussi, nommer à la représentation des personnes du pays même, à titre gratuit, sauf à envoyer un agent spécial, toutes les fois que le voudra quelque enquête politique ou confidentielle.

Le sénateur comte de Revel, dans la séance du 18 avril 1863, combattait, au sénat, la conclusion des traités douaniers, remarquant qu'ils ôtent aux gouvernements la liberté d'action, et qu'il ne convient d'accepter aucun lien de cette nature parce que si l'on accorde aujourd'hui à une nation une faveur et un

avantage, demain il sera juste de l'accorder à une autre qui en fera la demande (1).

Ce système n'est qu'une tradition de l'ancienne école politique des hommes d'État de la maison de Savoie.

Déjà, l'illustre ministre comte Barbaroux disait au conseil d'État, en janvier 1836 : « On sait que dans les traités internationaux le plus fort fait ordinairement la loi au plus faible, et quand est conclu le traité, le premier l'explique à la façon qui lui convient le mieux. On a actuellement, en 1836, un exemple du danger des traités, dans la contestation de la France avec le duché de Bâle, laquelle provient de la stipulation d'une réciprocité que la France interprète dans un sens contraire à l'intérêt du canton de Bâle. Si la réciprocité eût été établie par une loi, c'était aux magistrats du canton de l'interpréter ; le gouvernement pouvait même changer la loi du moment qu'il en voyait l'inconvénient. Il est juste de déclarer dans la loi la réciprocité de fait, parce que, cette loi, ce sera à nous de l'interpréter, et nous aurons même la liberté de la révoquer, si en dernière analyse, nous ne la trouvons pas convenable. La loi, de plus, ne s'oppose pas à ce que nous fassions les traités où se trouvera notre avantage (2). »

En cette matière on peut suivre trois systèmes : — la stipulation des traités, — l'obtention par une loi de la réciprocité de fait, — et l'égalité de traitement.

La stipulation des traités est toujours une espèce de convention ; mais il faut dire que ce système répond aux besoins du jour, et doit nécessairement suivre diverses phases vis-à-vis de circonstances pour lesquelles ne suffit plus une règle générale.

La réciprocité de fait se réduit, en définitive, à la représaille

(1) *Actes du Sénat* du royaume, p. 1419.

(2) Motivi, *Des Codes du Piémont*, code civil, Gênes, 1853, vol. I, p. 56.

ou à l'application du précepte : « Faites le bien, on vous fera du bien; faites le mal, on vous fera du mal. »

L'égalité du traitement consiste à appliquer les premiers principes de justice sans qu'il soit besoin de conventions spéciales. Ce système offre tous les avantages possibles sur les précédents, comme celui qui se fonde sur la justice. L'état faible n'a pas à craindre d'être accablé par le fort. Il influe sur l'augmentation de la population et du commerce de l'État, car les étrangers accourent avec avec leur or et leur commerce là où les hommes sont libres et les étrangers traités à l'égal des nationaux. Ainsi un État, tout en acquérant plus de force et de crédit, se rapproche de la simplicité des meilleurs principes.

Ces divers systèmes ont été confusément adoptés. Le dernier devrait être toujours, mais plus particulièrement appliqué en matière économique, c'est-à-dire en ce qui regarde le commerce international, la législation civile et commerciale, ou les lois internationales privées, ou encore dans les rapports propres de l'État avec l'Église.

Espérons que l'Italie, sans plus craindre les inconvénients passagers qu'amènerait une plus large application des principes de liberté vis-à-vis des autres nations et des autres peuples, et s'armant au besoin de bonnes et fermes lois répressives, commencera à suivre cette voie et laissera de côté, autant que possible, les traités et la réciprocité de fait. Les principes acquerront ainsi un nouveau développement pratique, et les finances en seront allégées; car nous l'avons déjà dit, les réformes justes et rationnelles sont simples et la simplicité veut dire l'économie.

Il faut signaler deux autres points de réforme. Le premier consiste à porter respectivement à la charge des communes et des provinces les dépenses — pour le « rapatriement » des nationaux; — pour subvention aux hôpitaux, — asiles et frais

funèbres, — et pour subsides aux indigents à l'étranger. Les autorités de la commune à laquelle appartient le national ou rapatrié, ou mort, ou secouru comme indigent, ont plus de facilité pour constater réellement la pauvreté et obtenir le remboursement de la dépense sur leur avoir. D'autre part, c'est une maxime populaire en Italie que « toute commune doit soutenir ses pauvres. » L'État ne doit jamais faire la charité; il n'en a ni le souci, ni les moyens, et, de toute façon, il lui faut éviter les apparences de la charité.

Le second point de réforme a été abordé par la commission du budget, lorsqu'elle a dit que les publicistes et les hommes d'État ont unanimement reconnu la nécessité que les consuls soient « envoyés, » c'est-à-dire choisis par le gouvernement qui les nomme, payés par lui, n'exerçant pas le commerce, et que seulement dans les places d'importance secondaire on tolère par des raisons d'économie l'usage des consuls locaux aux honoraires qu'ils voudront demander.

A cela se joint le désir de maintenir les missions extraordinaires au rang de prestige qui résulte de leur peu de fréquence. Nous croyons que l'Italie ne se trouvera pas de quelque temps dans l'impérieuse nécessité d'envoyer des missions spéciales et que cet article ne donnera pas lieu à de nouvelles dépenses.

D'utiles mesures prises dans ces dernières années par le ministre de l'extérieur concernent :

1° La « remise » en activité de service de beaucoup d'excellents et habiles employés appartenant aux diverses provinces d'Italie avec lesquels, outre le profit moral et politique, on aura l'économie des traitements d'expectative. Ce système doit même s'étendre aux autres trente-sept employés en disponibilité, ou bien l'on se concertera avec les autres ministres pour les appeler au service actif dans les autres administrations.

2° Le règlement, en date du 9 novembre 1862, par lequel

le général Durando a pourvu au service diplomatique d'une manière plus en accord avec les exigences du moment.

3° La concession aux vice-consuls d'un égal avancement, correspondant au droit supprimé d'avoir la table et le logement des consuls. Cette suppression a été même étendue aux chefs de mission, lesquels étaient tenus à la même obligations vis-à-vis de leurs secrétaires.

4° La loi du 15 août 1858, publiée par le comte de Cavour, et qui se trouve en vigueur, est considérée comme le plus parfait code consulaire du monde.

En comparant le budget de l'extérieur de 1862, voté avant la guerre de 1859, et celui de 1863, le chiffre général se trouve doublé. La commission de la chambre des députés a été d'avis que cette augmentation représentait assez la restauration de la patrie, et que ses travaux devaient tendre à apporter des réductions plutôt que de nouvelles augmentations.

Les plus grandes dépenses se trouvent principalement justifiées par :

1° La création de sept légations, à savoir de Lisbonne, Athènes, Stockholm, Copenhague, New-York, Rio-Janeiro et Buenos-Ayres.

2° L'augmentation des traitements des chefs de mission, et çà et là du nombre des « officiers » subalternes.

3° Le nombre de nos établissements consulaires à l'étranger, qui, depuis 1860 a été doublé. Primitivement ils étaient soixante ; ils sont maintenant cent vingt et ont sous leur direction environ deux cent cinquante délégations consulaires.

Leur travail a presque doublé ; ils ont liquidé, en 1859, 210 successions, et en 1862, 388.

4° L'envoi à Paris d'un officier de notre armée, chargé d'étudier sur place l'admirable organisation de l'armée française.

5° Les traitements des titulaires de toutes les légations, qui ont été presque doublés.

Nous terminerons ces aperçus par une remarque de la commission du budget de la chambre des députés :

« Nous ne voulons pas abandonner la question des frais de représentation sans déclarer, comme c'est notre intime conviction, qu'en nous écartant aussi peu qu'on le pourra de l'ancienne parcimonie des Italiens du nord, nous augmenterons en Europe la confiance dans la stabilité et l'avenir du nouveau royaume, bien plus que nous ne le ferions avec les dépenses d'une fastueuse représentation (1). »

LI.

Le service de l'Instruction publique.

Par rapport à l'instruction publique il nous reste peu de chose à dire, car la science faisant progresser la science, un peuple qui devient de jour en jour plus instruit recherche avec d'autant plus de force et d'énergie le moyen qui lui permettra d'agir de lui-même sans l'aide du gouvernement.

Nous parlerons donc rapidement de l'université, du conseil supérieur d'instruction, des examens, des bibliothèques, des beaux-arts, de l'instruction secondaire classique, des écoles techniques, de l'instruction des maîtres, de l'instruction élémentaire, et d'autres petites innovations.

Les universités. — Le nombre des universités italiennes, qui est de dix-neuf, dont quatorze à la charge de l'État et cinq

(1) Voir le *Rapport* de la commission générale du budget, du 21 janvier 1863. La sous-commission était composée de Cantelli, Audinot, Vincent Ricci, Crispi, Martinelli, Baracco rapporteur.

libres, amène l'impossibilité — d'avoir de bons professeurs, — de faire payer aux étudiants des droits correspondants aux services que rendent les premiers, — d'avoir des établissements bien organisés, — et de donner aux études l'impulsion que réclament aujourd'hui les sciences.

Comme si les dix-neuf universités ne suffisaient pas à créer de sérieuses difficultés, tous les ministères depuis 1859 se sont occupés d'améliorer leur condition en augmentant les traitements, le nombre des chaires, les dotations des établissements, et de plus on a créé à Milan une académie scientifique-littéraire et à Florence un institut complet de toutes les sciences humaines.

Outre la dépense à la fois insuffisante et excessive, c'est un fait qu'on ne peut avoir autant de bons professeurs qu'il y a d'universités. En Italie, ne manquent pas ceux qui cultivent les sciences, mais combien en est-il qui au talent et au savoir joignent la qualité de bien écrire et parler, et, pour le dire en un mot, l'habileté d'enseignement qui est moins un fruit de l'art qu'un don de la nature?

C'est encore un fait, que plusieurs concours aux chaires de 4, 5 et 6,000 francs sont restés sans candidats. Si la France, dans ces dernières années, nommait professeurs Rossi, Libri et quelques autres Italiens, aujourd'hui l'Italie appelle à l'université de Florence l'éminent physiologiste Seiff de Francfort.

Le programme théorique du dernier ministre Matteucci consistait à réduire le trop grand nombre de nos universités à de simples facultés universitaires ou écoles préparatoires, à céder aux provinces ou même à réserver à l'État, et à maintenir rigoureusement un très-petit nombre d'universités complètes.

Le sénateur Matteucci fut, par plusieurs, accusé de préparer par ce système la ruine des petits athénées. Pour nous,

sans craindre les haines municipales, nous désirons grandement avoir la preuve des dangers causés par une pensée que nous louons fort. Oui, dix-neuf universités, c'est trop pour l'Italie; elles sont impossibles, elles sont inutiles.

Que valent les raisons admises par Selmi, — que les universités, pendant plusieurs siècles, ont été la gloire de plusieurs villes, — qu'elles restent le foyer des bonnes doctrines pour les générations à venir, — et qu'à les détruire on mériterait au moins le nom de « malavisé (1)? »

Les universités italiennes n'ont pas eu dans le passé une égale renommée; celles là seules brillaient, qui se procuraient de doctes professeurs auxquels elles faisaient de meilleures conditions que les autres universités, lesquelles en restaient alors privées. Les anciennes universités s'enlevaient par la loi de la concurrence les professeurs, et celles qui ne pouvaient avoir les meilleurs restaient au-dessous du meilleur enseignement.

Admettons même que le gouvernement égalise la réglementation de toutes les universités, fixe le même programme, nomme le même nombre de professeurs, et fournisse la même dotation. Même dans cette hypothèse, il peut arriver, et il arrivera, que l'une de ces quatorze universités gouvernementales, ou par le caractère des étudiants, ou par l'habileté spéciale de quelques professeurs, ou par l'énergie de la tactique de son recteur, ou encore par sa position géographique, aura une réputation particulière.

D'où il résultera nécessairement » ce que l'on n'a pas le courage de faire par une loi, c'est-à-dire qu'une seule parmi les universités italiennes jouira d'une grande réputation, et aura à elle seule un nombre d'étudiants égal à celui des quatorze autres prises ensemble. La conséquence sera que les

(1) François Sebrai. *Biographie de Charles Matteucci.* Turin, 1862, p. 76.

universités d'une moindre réputation ou d'un moindre nombre d'étudiants coûteront le même prix, et que le trésor subira une charge sans aucun profit pour la nation.

Mieux vaut donc prévoir par une loi ce qui doit arriver inévitablement avec le cours du temps, en vertu de la loi de l'émulation et de la concurrence, — c'est-à-dire la décadence d'abord, puis la suppression du plus grand nombre des universités italiennes.

L'opportunité de supprimer plusieurs universités, ou, si l'on veut, d'abandonner l'enseignement universitaire et de le céder aux municipalités, s'attestera mieux encore par quelques chiffres.

Le député Boggio faisait observer à la chambre, dans la séance du 9 mars 1863, que les universités italiennes coûtent annuellement 4 millions de francs. Chaque étudiant coûte en moyenne 650 francs au trésor public, et dans plusieurs villes, 1,200 fr. Quelques universités ont quatre ou cinq étudiants par professeur!

En outre, l'État dépense annuellement 92,000 francs pour l'enseignement théologique, qui compte dans toutes les universités de l'État sept étudiants.

Les professeurs de théologie ont chacun un cinquième d'étudiants; et selon le calcul du député Borella, un docteur en théologie coûte au gouvernement 50,000 francs, c'est-à-dire qu'un étudiant, pour chacune de ses cinq années de cours, coûte 10,000 francs (1).

Voilà comment et à quel prix le gouvernement italien, en suivant les anciennes traditions, protége la théologie et les théologiens.

(1) Il est de toute justice que les tarifs universitaires remboursent entièrement le gouvernement de la dépense qu'il fait pour l'instruction. Dans l'hypothèse contraire, l'artisan aurait le droit de faire, en tout ou en partie, son apprentissage aux frais du gouvernement.

A ces chiffres on peut ajouter des réflexions historiques :

Nous savons tous que les fameuses universités italiennes du moyen âge n'étaient que des « écoles privées » au début, puis des écoles publiques, destinées exclusivement à enseigner la jurisprudence, la théologie, la philosophie, et ces arts dits alors les fameux *trivium* et *quadrivium*, qui sont encore aujourd'hui, à Oxford et à Cambridge, les bases de l'éducation nationale anglaise, c'est-à-dire, d'une part, l'art d'exprimer les idées, de l'autre, les notions de quantité et de proportion. Les universités ainsi organisées étaient nombreuses en Italie, même plus qu'aujourd'hui, coûtaient peu par les petits salaires qu'elles donnaient et profitaient assez aux communes et aux républiques, par le grand nombre d'étudiants qui accouraient de la Péninsule et de l'étranger (1).

De ces considérations il résulte qu'une grande partie, si ce n'est la totalité des universités de l'État, pourrait être abandonnée aux communes. On pourrait du moins conserver provisoirement quelques grandes universités de l'Etat et supprimer nettement les autres. On pourrait même les conserver toutes ou presque toutes et les mettre à la charge des municipes, mais restreindre les branches de l'enseignement. Ainsi une université enseignerait la médecine, une autre les mathématiques, une autre les lois, etc., etc. Ce système seconderait les intérêts et les traditions municipales, permettrait d'avoir des professeurs et des universités de premier ordre, et amènerait une grande économie en même temps que des traitements convenables pour de bons professeurs (2).

Conseil supérieur d'instruction. — En réformant raisonnablement, disait le sénateur Matteucci, le conseil supérieur pour

(1) Matteucci. *Discours* au Sénat, dans la séance du 26 juin 1863. *Actes du Parlement*, p. 110. Nous en avons extrait quelques remarques et plusieurs faits.

(2) Nous ne sommes pas exclusifs. Nous réunissons là diverses proposi-

en faire un corps restreint de notables et vrais inspecteurs, administrateurs à la fois, quelque chose comme le consistoire de Prusse, et en substituant aux nombreux proviseurs et inspecteurs des provinces que nous avons aujourd'hui, un nombre plus limité de délégués avec des attributions fort larges, du genre de celle des recteurs en France, nous aurions une organisation scolaire plus convenable aux habitudes du reste de l'Italie, et qui, par le choix des personnes modestes dans leurs désirs, ce qui peut se faire, acquerrait une véritable efficacité et coûterait à peine le tiers de ce que l'on dépenserait si la loi actuelle était étendue à tout le royaume (1).

Examens. — Les preuves de l'imperfection des examens universitaires sont évidentes.

En 1862, sur 11,865 élèves examinés, 11,147 reçus, c'est-à-dire qu'il y a eu 6 p. 100 de refusés. Si l'on excepte les universités de Turin et de Naples, la moyenne est d'environ 3 1/2 p. 100.

En France, à l'École de Médecine, on refuse 18 à 20 p. 100; en Belgique plus, et pour les examens d'admission on arrive à 50 p. 100. A Oxford on refuse 25 à 30 p. 100; la même proportion se répète à peu près en Allemagne.

Pour obtenir que les examens soient rigoureux, il convient de choisir des commissions spéciales et d'ôter ce soin aux professeurs, qui ont toujours un intérêt particulier à faire valoir l'habileté de leurs élèves. Dans tous les pays où les examens sont bons, comme en Allemagne, en Belgique, en Angleterre et en France, il y a des jurys d'examen et des commissions

tions. Qu'on adopte celle qu'on voudra. Il nous suffit ici que toutes aient en vue la décentralisation et l'économie. Si l'on suit la ligne droite, — nous devons le dire, car les vérités élémentaires sont les moins connues, — c'est la plus courte, et celle qui vaut mieux.

(1) Matteucci. *Discours* cité.

d'examinateurs. Dans les écoles spéciales de France il y a en outre des examinateurs d'entrée et des examinateurs de sortie. On fait de même en Italie pour les études mathématiques, et c'est pour cela que l'école des ingénieurs italiens a une réputation européenne.

Les Bibliothèques. — Elles sont nombreuses en Italie; presque chaque ville a la sienne; beaucoup de villes en ont une municipale, une gouvernementale, une particulière ouverte au public, et souvent quelques autres pour les collections et les matières spéciales.

La commission poussait assez justement le ministère à pourvoir à la réorganisation et à la révision des bibliothèques et de leur administration, confiée aux autorités locales, et à les rendre plus efficaces et mieux appropriées à l'esprit de leur institution. En outre, d'autres règles fondamentales devraient être consacrées à cet égard par des lois spéciales, ayant pour but :

D'ordonner, autant que possible, la fusion des diverses bibliothèques qui se trouvent dans une même ville. Ainsi l'on épargnerait des frais d'administration, et la dotation annuelle pour achat de livres s'en augmenterait.

De les abandonner toutes ou à peu près aux municipalités, en prescrivant toutefois quelques règles principales et formelles.

Et de fixer largement, par des dispositions générales, les heures de travail; de façon qu'un capital fixe, qui représente plusieurs millions de francs, puisse donner un meilleur revenu.

Le locataire d'un moulin, qui paye un bail fixe annuel de 1,000 fr., pour mieux utiliser la chose louée, travaille les vingt-quatre heures, le jour et la nuit; beaucoup de bibliothèques en Italie sont ouvertes quatre ou cinq heures. C'est le cas d'emprunter au meunier, non-seulement le moyen de tirer profit

du capital, mais aussi celui d'exciter par une plus grande facilité le progrès possible des études.

Quand les cercles de conversation et de danse s'ouvrent de bonne heure et se prolongent jusqu'aux premières lueurs de l'aube, pourquoi les bibliothèques seraient-elles fermées? Les tenir ouvertes, serait faire une bonne concurrence à certains cercles qui, s'ils ne sont pas un foyer d'immoralité, créent des hommes légers, damoiseaux, fort souvent sans tête, et finalement, sous des dehors pompeux de sensibilité, sans nul cœur (1).

Les Beaux-Arts. — Ceux-ci coûtent aussi une grosse somme au trésor, c'est-à-dire un million et demi, non compris les encouragements et les missions pour les artistes.

La commission du budget remarquait, en parlant des beaux-arts, « qu'ils intéressent tant l'honneur du pays, au sentiment, aux habitudes et aux traditions duquel ils sont si liés en Italie, que l'État ne doit pas se montrer avare à leur égard, d'autant plus que le capital national qu'on y affecte n'est certainement pas, ni moralement ni économiquement, l'un des moins productifs. »

Certaines traditions, qu'il convient jusqu'à un certain point de respecter, peuvent et doivent aussi changer avec le temps. Surtout lorsque, comme en matière de beaux-arts, l'État n'en recueille peu ou point d'avantage. Ici se présente l'observation déjà faite à propos des artistes dramatiques, c'est-à-dire que si le génie italien, en fait de beaux-arts, est le premier du monde, par ce seul fait qu'il tient de la nature de si larges dons, il n'a nul besoin d'encouragement et de protection. Faire le contraire serait vouloir donner la vie à qui possède déjà trop

(1) Nous devons dire que le municipe de Gênes, depuis 1850, a ouvert largement sa bibliothèque. Les directeurs de la bibliothèque Franzoniana ont suivi cet exemple.

de force vitale et cherche à la répandre. S'il y a trop de peintres et trop de sculpteurs, c'est qu'ils sont trop protégés et comptent trop sur cette protection. De plus, retenons qu'un encouragement à un art équivaut à un « découragement » pour un autre; que le peuple dit : Si vous encouragez la statue de la Femme adultère et le tableau d'une Femme de Pompéi à sa toilette, vous devez encourager aussi l'art de faire le pain, la construction des fourneaux économiques et les maisons ouvrières, et que sous toute cette protection se cache l'injustice.

Ainsi nous Italiens, les descendants de Raphaël, de Michel-Ange et du Corrége, nous sommes, d'après quelques-uns, forcés de dépenser beaucoup pour les beaux-arts. Il est certain pourtant que, quand nous avions ces grands génies, l'Italie dépensait beaucoup moins et n'avait pas toutes ces grandes académies d'aujourd'hui. Les prix et autres encouragements du gouvernement sont, de plus, assez souvent la pomme de discorde entre les maîtres comme entre les élèves.

En fait de beaux-arts, le concours pour les prix est un sujet qui se prête de cent façons à la discussion. L'esprit des juges se décide surtout d'après le penchant de chacun pour telle école plutôt que pour telle autre. Joignez les doutes sur les amertumes, les amitiés, et la nature du thème qui peut présenter des difficultés grandes et variées dont quelques-unes seront, il est vrai, habilement vaincues; enfin les préventions (1) et les considérations politiques.

Un jour Bruloff, qui avait exposé à l'académie de Brera, à Milan, son fameux tableau, *les Derniers jours de Pompéi*, s'était glissé, inconnu, parmi les spectateurs, pour entendre leurs jugements. Une dame s'écria : « Mais dans cette femme

(1) Zanotti. *Histoire de l'Académie Clementina de Bologne* 1739, vol. I, p. 78. Ces craintes sont exposées par Zanotti à propos du prix des médailles fondées par Marsili, et à décerner aux meilleurs artistes bolonais.

qui fuit, les larmes dans ses yeux ne sont point naturelles ; quand nous autres femmes nous sommes saisies d'une grande épouvante, nous ne pleurons pas, mais nous restons terrifiées, puis nous fuyons, et les pleurs ne viennent qu'ensuite, lorsqu'à la première terreur et à la première épouvante succède la réflexion. » Bruloff lui donna raison et effaça les larmes des yeux de la femme en fuite.

Or, le gouvernement et les commissions qui le représentent sont-elles capables de remarquer ces contre-sens artistiques, qui n'échappent jamais à l'œil d'une femme?

Instruction secondaire classique. — La commission qui faisait le rapport du budget de 1862 remarquait que la loi du 13 novembre 1859, qui mettait l'entretien des gymnases à la charge des communes, n'avait pas été exécutée. Dans les anciennes provinces et dans la Lombardie, 46 gymnases sont à charge de l'État, et 9 gymnases sont subventionnés ; dans l'Émilie, 12 reçoivent également des subsides ; dans l'Ombrie, 9 sont à la charge de l'État ; si bien que les seuls gymnases à charge des communes sont ceux de la Toscane.

La commission signalait aussi que la dépense de l'instruction classique et technique était par trop exagérée et menaçait de devenir un fléau pour le budget ; car, lorsqu'en France l'instruction classique des lycées impériaux et des colléges communaux entraîne la dépense de 2,469,000 fr., nous dépensons la somme exagérée de plus de 4,300,000 fr.

Instruction technique. — On n'a pas à regretter que la dépense s'élève pour les écoles et les instituts techniques ; car le cours des événements et la nature des progrès rendent nécessaire leur large développement.

Les municipalités les plus importantes, à l'exemple du gouvernement, lutteront d'ardeur pour seconder cette tendance.

Et c'est un plaisir de voir qu'au début de cette année scolaire, à peine deux ans après la promulgation des lois spéciales on comptait dans le royaume 130 écoles techniques publiques, dont 39 au gouvernement, 34 municipales au niveau des premières, et 57 municipales libres. Sur ces écoles 13 sont ouvertes et fort fréquentées en Sicile, 12 en Ombrie, 14 dans les Marches et 12 dans l'Émilie.

Et malgré la vieille habitude d'une instruction secondaire exclusivement classique, à peine ouvre-t-on une école technique que la jeunesse y accourt généralement en plus grande foule qu'aux gymnases (1).

Il convient toutefois de ne point exagérer la valeur des écoles techniques, en songeant qu'à l'exagération succède le déclin.

Aussi peut-on émettre quelques doutes sur l'opportunité d'avoir trois écoles gouvernementales techniques de première classe dans les villes de Turin, Milan et Gênes. Une seule ne peut-elle suffire? La théorie du travail en grand, pourquoi ne s'appliquerait-elle pas aussi à l'enseignement? De toute façon l'organisation de ces écoles a besoin d'être simplifiée et mieux mise en rapport avec les autres écoles.

Instruction des maîtres. — Relativement aux établissements d'instruction pour les maîtres, nous devons avertir qu'on désire aussi la simplification de l'enseignement, et qu'il faudrait éviter soigneusement, comme le disait le député rapporteur Galeotti, « que la pédagogie devînt un instrument de pédanterie, et que, en exagérant le principe malheureux de l'action incessante et minutieuse de l'homme sur l'homme, on arrive à former seulement des maîtres-machines, faits pour

(1) *Rapport* à Sa Majesté, fait dans l'audience du 6 juin 1863, par le ministre de l'instruction publique, M. Amari. *Gazette officielle*, n° 151, Supplément.

créer une génération d'élèves, — machines eux-mêmes qui, sans l'aide de Dieu, anéantiraient leur intelligence sous un amas informe de formules et de programmes officiels » (1).

Instruction élémentaire. — Suivant la méthode actuelle de juger de l'instruction d'un pays, méthode que nous avons appréciée à sa juste valeur en parlant des servives en général, nous dirons que l'Italie n'a pas encore 800,000 élèves dans les écoles élémentaires; — la France, — qui, à cet égard, n'est même pas la première, — en a un peu moins de 5 millions.

La France donne aux communes, pour ce chapitre, plus de cinq millions de francs, et le subside du *Board of education*, en Angleterre, dépasse 14 millions.

En Italie le précédent ministre Matteucci avait proposé un subside d'un million, qui fut réduit à 800, puis à 500 mille francs.

Comme nous avons très-peu d'écoles de femmes, et que les municipalités ont eu jusqu'ici peu d'énergie et d'initiative, il est bon d'élever pour quelques années la subvention de l'instruction élémentaire, base de tout art et de toute étude.

La commission de la chambre des députés subordonnait l'augmentation ultérieure de ce subside à l'éventualité où l'instruction primaire et secondaire seraient portées à la charge des communes et des provinces, ou, pour le moins, alimentées par de plus grandes économies que l'on pourrait faire sur les autres dépenses ordinaires du budget.

Observations diverses.—Quant aux colléges nouveaux, le gouvernement doit se hâter peu d'en favoriser la création.

En matière de budgets et d'économies, si les questions sont

(1) Rapport à la Chambre des députés.

assez ardues et difficiles, quand il s'agit de faits passés et de droits acquis, la solution est plus facile quand il s'agit de faits nouveaux, et dans ce cas, il suffit de savoir et de vouloir résister à la tentation de faire plaisir à telle ou telle autre ville.

Pour les livres de classe, le ministère ne doit pas s'occuper d'eux directement, et moins encore dans le but de rendre obligatoire dans les écoles l'usage des livres officiels, d'autant plus que ce système peut donner lieu à des monopoles abusifs qui tournent au préjudice de l'instruction publique et de la science élémentaire, qui doit rester libre.

Pour améliorer les services du ministère dont nous parlons, la commission du budget a pris encore en considération les points suivants :

La réduction du nombre superflu des employés;

La centralisation maladroite des affaires;

La tendance vers une symétrie excessive et le mécanisme trop artificiel de l'administration nuisible à la liberté et aux finances;

La multiplicité exagérée des proviseurs, inspecteurs provinciaux, inspecteurs de département et sous-inspecteurs;

Le système de la nomination des proviseurs, à fonctions gratuites comme dans les anciennes provinces avant 1859, fonctions qui, confiées à des citoyens éclairés et expérimentés, donnaient les meilleurs résultats;

La conservation des inspecteurs de provinces seulement là où l'instruction publique a plus besoin de l'impulsion du gouvernement jusqu'à ce que soit suffisamment éveillé le zèle des corps municipaux et des citoyens;

Le vice, commun à tous les divers degrés de l'instruction

publique, qui consiste à vouloir enseigner trop de choses à tous en un temps et en tous lieux, vice qui corrompt et gâte les fruits de l'instruction, la rend souverainement coûteuse et ne lui donne ni utilité, ni efficacité, soit par le nombre de maîtres qu'il demande, soit par la capacité limitée des jeunes gens qui doivent apprendre ;

Le besoin, enfin, de penser à l'éducation proprement dite, ou plutôt à la partie « éducative » de l'instruction qui est la vraie base de la moralité publique.

Ainsi, quelques universités ont leur patrimoine propre. Il devra être mis à la disposition des universités et des communes ; ce sera autant de moins à liquider et à aliéner sur les autres biens nationaux.

Ces innovations, bien que devant procurer une nouvelle économie et une marche plus libre à l'enseignement public, en laissant la direction et la responsabilité à ceux qui y ont un intérêt plus direct, produiront encore cet excellent effet de réduire la lourde dépense qu'il cause au budget italien.

Pour résumer, nous dirons donc que si la dépense de ce ministère est élevée, et si l'effet qui en résulte, n'est pas toujours direct et immédiat, toutefois ce grand appareil de l'enseignement public frappe les esprits et les imaginations, et pousse les masses à l'instruction, — et que, s'il est désirable que cette dépense diminue ou cesse tout à fait, cela ne dépend point du gouvernement, mais des précepteurs italiens libres et privés, qui, dès qu'ils réuniront toutes les qualités d'un bon enseignement, dès qu'ils seront constitués en universités libres et auront un grand nombre d'élèves, verront chanceler sur sa base, l'enseignement officiel, qui perdra d'abord sa réputation, et tombera bientôt après. Certes ce but est difficile à atteindre, mais une fois admis le principe de

liberté, partout il reste debout des débris de protectionisme, de quelque nature qu'ils soient, leur chute est certaine (1).

LII

Les services de la guerre.

N'oublions pas que ce ministère, qui représente, dirige et administre l'armée nationale, est *actif* en tant qu'il représente « la perception de l'impôt du sang, » lequel prélève chaque année environ 4 hommes sur 1000 âmes de population, et qu'il est *passif* en tant que figure au budget la dépense en argent, et passif encore, car il contient, selon une remarquable expression du général Lamoricière, « la dépense des hommes. »

Il s'ensuit que toute réforme qui touche au ministère de la guerre doit viser à atteindre ce but et à résoudre ce problème « d'avoir une forte armée avec la moindre dépense possible et l'affaiblissement de cet impôt du sang. » En d'autres termes, « chaque soldat italien coûtant en moyenne à l'État un millier de livres, il s'agit de réduire ce chiffre de dépense sans affaiblir l'esprit individuel et collectif de l'armée. »

(1) Voir le *Rapport* de la commission générale du budget présenté à la chambre dans la séance du 17 décembre 1862. La sous-commission pour le budget passif du ministère de l'instruction publique pour 1863 était composée des députés Broglio, Cavallini, Galleotti, rapporteur, Mischi et de Filippo. Nous devons noter que le député Lanza, quand il était ministre de l'instruction publique, par décret du 22 octobre 1856, pourvut à la réorganisation des études légales d'une manière mémorable. Le comte Cibrario a préparé un projet de loi qui admettait, dans de certaines limites, la liberté d'enseignement, et ce projet, modifié, a été publié par le comte Casati. (Biographie de Louis Cibrario, par Wiszniewski, p. 18.) Selon le sénateur Matteucci, la liberté d'enseignement consiste, avec une formule concrète, « dans l'abondance des établissements privés et des universités libres. »

Faisons quelques remarques, d'où découlera non pas un système, mais une idée du mode par lequel on peut faire avancer d'un pas la solution du problème donné.

Ces remarques se rapportent — aux emplois, — à la garde nationale, comme chargée de remplacer l'armée, — aux émigrés, — aux subrogations gouvernementales, — à l'ordonnance organique de l'armée, — à la circonscription territoriale militaire, — à l'augmentation des dépenses, — aux médecins militaires, — à la situation générale de l'armée, — et à quelques points de moindre importance.

Les emplois. — M. Lallemant, dans son œuvre politique ***Haschich***, propose que les emplois civils soient réservés à ceux qui ont rendu des services militaires. Ce système récompenserait les honorables fatigues du soldat, donnerait de l'occupation à un nombre de personnes qui ont généralement perdu l'habitude de tout autre travail, et qui par suite, laissant les armes et regagnant leurs foyers, restent, malgré leur capacité et leur intelligence, la plupart improductives, et vivent plus ou moins chichement aux dépens du budget ou de leur famille. On imiterait de plus l'exemple humain et quotidien de l'honnête manufacturier, qui ne congédie pas l'ouvrier devenu inhabile à un travail donné, mais l'applique à un autre qu'il demeure capable d'effectuer. On économiserait enfin une somme importante sur les pensions (quand on ne pourra pas les abolir), sur les payes d'expectative et autres dépenses de ce genre.

M. Gustave Boullay, dans son estimable livre (1), repousse cette idée comme funeste à toute administration qui demande un service sédentaire. La fusion des deux carrières, dit-il, est nuisible à l'une autant qu'à l'autre.

Il nous semble qu'il importe peu aux administrations civiles

(1) *Réorganisation administrative*, chap. II, p. 31-37.

que, dès qu'elles en ont besoin, un employé nouveau soit pris plutôt dans les rangs de l'armée que dans une autre branche de service. Les employés en exercice sont momentanément lésés par l'ancienneté et les promotions. Mais c'est un inconvénient transitoire, en tant que les autres employés qui seront nommés après l'application de ce système, connaîtront d'avance que, sur-le-champ, les militaires peuvent être nommés employés, et qu'ils auront dès lors à tenir compte de cette éventualité pour juger s'ils doivent embrasser cette carrière.

D'autre part, le système que l'on défend ici est un système de principe et de justice. Pour quel motif un jeune et intelligent officier qui est resté mutilé pour avoir conduit sa colonne à l'attaque à la baïonnette devra-t-il se condamner pour quarante ou cinquante ans à la vie du congé? Ses collègues qui n'ont pas eu le bonheur d'une glorieuse blessure seront, en dix ou vingt ans, généraux, et lui, à vingt-cinq ans, devra rester pour toujours en réforme!

On dit que la fusion est nuisible aux deux carrières. Toute institution nouvelle présente certainement dans la pratique de graves iconvénients; mais il ne faut pas pour cela perdre courage dans l'application. Que celui qui est capable de la vie militaire prenne l'épée et le fusil. Que les causes de dépense du service militaire soient précises et sévères, et s'appliquent militairement. D'autre part, le militaire doit se juger selon sa capacité et son savoir. S'il est capable, il peut parcourir la carrière supérieure. S'il vaut moins, l'inférieure n'est pas, après tout, un lit de roses bien enviable.

Pour résumer ces idées, disons que dans le ministère de la guerre et dans les administrations qui en dépendent, tout le personnel doit être, ou à peu près, militaire, et que dans les autres offices publics on doit donner la préférence aux militaires blessés.

Nous le répétons : on résoudra ainsi rationnellement et économiquement une question de justice et une autre de finances.

Quant à la dernière question, celle des finances, il est évident que l'on diminue, sinon de beaucoup, toujours d'un chiffre sérieux, la somme des pensions et partant de la dette viagère.

Avertissons aussi que l'idée proposée, une fois admise et pratiquée largement pendant quelques années, présentera des résultats favorables, et beaucoup plus qu'on ne peut le présager maintenant.

La garde nationale. — En parlant de la guerre, nous voulons exprimer une plainte et un désir. — Nous déplorons la nécessité d'une armée permanente, — et nous appelons le jour où l'armée sera composée de toute la nation, invincible aux jours de danger et occupée des œuvres de la paix à la cessation des combats.

C'est peut-être une utopie administrative, une utopie économique, une utopie politique. Mais c'est assurément une de ces utopies qui ont avec elles le « sentiment » des peuples. De toute façon, nous errons avec Ugo Foscolo et tant d'autres esprits éminents qui ont exprimé ce vœu. Financièrement parlant, il semble que dès aujourd'hui on pourrait s'acheminer vers ce système sans changer les cadres de l'armée. Le problème se formule ainsi :

« Voir combien de troupes sont nécessaires dans chaque ville ou pays d'Italie pour le service des places et des forteresses. Voir jusqu'à quel point, en tenant compte de la population, la garde nationale du lieu peut suppléer et remplacer ordinairement les troupes pour ces *services utiles*. Renvoyer

chez eux le nombre de soldats que remplacerait ainsi la garde nationale. »

D'après ce système, la force disponible et les cadres de l'armée ne seraient point diminués, — la garde nationale rendrait, sans charges nouvelles, un service *utile*. Ce corps deviendrait plus discipliné, et l'on pourrait économiser annuellement une somme d'au moins 20,000,000 fr., économie susceptible de devenir plus grande encore.

Faisons, ou du moins essayons la preuve. Qu'on surmonte les répugnances qui naissent de l'esprit de corps ; que le ministère de l'intérieur dise à celui de la guerre qu'il veut une garde nationale vraiment utile, et le ministère de la guerre à celui de l'intérieur qu'il veut renvoyer chez eux dix ou vingt mille soldats ; que le ministre de l'agriculture fasse sentir que les rapports mensuels constatent pour l'agriculture et le commerce le besoin de dix ou vingt mille têtes et bras de plus ; que le ministère des finances dise à tous les autres qu'il veut à tout prix une économie de 10, 20 et 30 millions sur le budget de la guerre, et l'affaire est conclue. Nous aurons le même nombre de soldats et une dépense de moins. Ce sera la petite boule de neige qui tombe de la montagne ; et la conséquence finale sera l'armement général et effectif sans frais.

Les émigrés. — Un autre moyen de faire quelques épargnes serait de faire prendre des engagements, par l'offre de bonnes conditions, à tous les individus capables qui arrivent à former les 6 ou 7,000 émigrés des diverses provinces d'Italie non libres. Ainsi disparaîtrait, au moins en partie, du budget de l'intérieur la dépense de 2,430,000 francs qui rappelle à l'esprit la loi agraire et la taxe sur les pauvres.

Le ministre de la guerre pourrait ainsi licencier sans aucun

risque 2 ou 3,000 hommes qui se consacreraient à l'agriculture, aux arts et au commerce, ce que ne peuvent pas toujours faire les émigrés dans un pays où ils ne sont pas connus.

Remplacements par le gouvernement. — La circulaire du ministre de la guerre général Petitti, en date du 8 mai 1863, par laquelle le gouvernement déclare se charger de libérer les individus du service militaire au moyen de soldats qui veulent continuer leurs services, pour le payement de 3,100 francs, signale un pas remarquable dans la voie des réformes.

Par ce système, cessent les marchés de chair humaine, — on va plus vite, et plus sûrement, — et celui qui veut continuer son métier de soldat se fixe et s'enrôle.

Mais surtout il faut remarquer que par ces expédients on commence à supprimer, pour celui qui a 3,100 francs disponibles, l'impôt de sang, et l'on rend ainsi un nouvel hommage au principe de l'impôt en argent.

Si exagéré que ceci puisse paraître, nous pensons que de ce côté les bons principes iront se développant et suivront la marche suivante : 1° l'extension plus grande du remplacement par le gouvernement ; 2° plaintes et réclamations contre le sort qui doit décider du payement du prix de remplacement ; 3° plaintes et réclamations qu'il y ait un impôt de sang ou d'argent dont décide le sort ; 4° admission et reconnaissance de la justice de répartir proportionnellement le prix du remplacement entre tous les citoyens ; 5° abolition de la levée d'hommes, du remplacement par le gouvernement, du prix de remplacement et augmentation de l'impôt unique sur la rente. De la sorte, en Italie l'impôt de sang se transformera, comme en Angleterre, en impôt d'argent.

Organisation de l'armée. — Un des points principaux de réforme consiste à organiser l'armée d'une manière fixe et durable, c'est-à-dire à établir les bases générales relatives à la combinaison et à la subdivision des divers corps, qui, susceptibles de modifications et d'améliorations dans leurs accessoires, aient une règle et une limite certaines. De là pour l'organisation militaire de l'armée ce degré de stabilité nécessaire à toutes les institutions qui veulent se consolider et acquérir un élément de force dans leur durée même et leur invariabilité.

Cette organisation doit être soigneusement étudiée et sanctionnée par une loi. On aura de cette façon des décisions doublement mûries. La stabilité sera assurée. On pourra même réaliser une certaine économie et éviter de plus grands frais. D'après le système tracé par l'illustre général La Marmora et suivi par le général della Rovere, système actuellement en vigueur, on fait de notables économies.

D'après celui proposé par le général Fanti on avait une dépense supérieure de près de 8 millions de francs (1).

Circonscriptions territoriales militaires. — Une autre question est celle qui touche à la création des grands commandements militaires et à leur circonscription territoriale permanente d'après celle de l'Italie, comprenant sept grandes divisions.

Il s'agit de voir si elles peuvent devenir variables par un simple décret royal. Il est évident que non; car le changement d'une circonscription occasionne des frais de premier établissement et une dépense annuelle progressive, ou la suspension d'une

(1) Voir la *Monarchia nazionale* de mai 1863, n° 120-121. On y trouve les parties principales d'un opuscule du général Petitti, traitant habilement cette question.

dépense approuvée. Or toute dépense nouvelle, ainsi que la suppression d'une dépense approuvée, veut être sanctionnée, par le parlement.

Et, à propos des circonscriptions militaires, qu'il soit permis d'exprimer un désir, celui de voir réduites au plus petit nombre possible tant de circonscriptions qui divisent l'Italie.

La simplicité est une marque certaine de civilisation; et il est à regretter que dans les affaires administratives et politiques on songe aussi peu à réduire les « fractions au même dénominateur. »

Augmentation de dépenses. — Nous devons avertir qu'une nouvelle disposition fera augmenter le budget de la guerre. Une loi du 9 août 1836 prescrivait que les communes fussent tenues de fournir aux troupes de passage le logement, toutes les fois que ce passage ne serait pas de plus de trois jours. Cette prescription, par la loi du 4 juin 1861, a été étendue à toutes les provinces du royaume.

Le ministre de l'intérieur et celui de la guerre ont présenté un projet de loi pour faire cesser cette charge des communes et en laisser tout le poids au gouvernement. Ce projet une fois approuvé fera disparaître une foule d'inégalités et d'inconvénients, et, d'une certaine manière, un impôt en nature.

Notons pourtant que si quelque mouvement populaire éclate, qui amène un mouvement de troupes, la plus grande dépense devrait être portée à la charge de la municipalité. L'ancien et populaire proverbe le dit : « Qui casse paye. »

Les médecins militaires. — Le personnel du corps de santé près les hôpitaux et les corps d'armée est de 874 individus dont 12 médecins en chef, qui ont un traitement annuel de 5,500 fr.

Comme on le voit, cultiver l'art médical ne donne ici ni carrière ni avenir. Un de nos amis qui, — s'il eût été doué de moins de capacité et d'ardeur au travail, — eût pris l'épée et le fusil, serait aujourd'hui colonel ou général; il est, au lieu de cela médecin régimentaire de première classe, avec 3,100 fr. Il est vrai qu'il a pris part à quatre guerres, risqué sa vie, que sur sa poitrine brille la médaille du mérite militaire; mais maintenant ses confrères d'armes, qui ne sont pas docteurs, lui sont supérieurs de deux ou trois grades.

Nous ne parlerons pas d'ouvrir une même carrière au médecin et au simple soldat, qui peut devenir général d'armée. La position des médecins est trop spéciale pour permettre d'arriver à un rang aussi élevé. Mais qu'on double les premiers traitements et qu'on triple les suivants.

Si l'atmosphère du médecin militaire n'est pas large, qu'elle soit au moins toujours bonne; ce que le médecin ne peut avoir en extension, qu'il l'ait au moins en intensité.

Cette question est passée entièrement sous silence de la part de la commission des budgets. Pourtant la presse s'en occupe; et dans les pays libres, il faut tenir compte de la presse, ou pour réfuter ses accusations, ou pour accepter ses conseils.

Situation de l'armée. — La chambre des députés, sur la proposition du général Bixio, dans l'ordre du jour du 14 mai 1863, a invité le ministère à présenter chaque année, une situation générale de l'armée, en l'accompagnant d'une exposition de l'état des places fortes, des arsenaux militaires du gouvernement et des succursales de l'industrie privée qui se rapportent aux choses militaires, avec des notes sur les travaux faits et à faire, sur les progrès introduits pendant l'année, et sur tout ce que réclame l'intérêt général de la défense.

On peut se demander si une telle situation, d'un ordre excep-

tionnellement délicat, doit s'exposer simplement en comité secret ou si elle peut se publier.

Généralement parlant, nous penchons pour la publication. Le pays sait comment se dépense son argent. Les chambres peuvent délibérer, en connaissance parfaite des faits, sur l'usage effectif des dépenses et sur la nécessité d'en faire d'autres. Si les autres puissances connaissent nos ressources en cas de guerre, nous aurons un moyen de plus pour l'éviter. Et, de toute façon, même avec le système du secret, les mieux informés de la situation de nos affaires, sont presque toujours les États étrangers.

Réformes diverses. — Nous signalerons en dernier lieu quelques petites réformes, qui consistent :

1° A réorganiser les musiques militaires, en les fournissant désormais d'artistes et en accordant le grade d'officier au chef de musique ;

2° A étendre d'urgence le monopole des poudres aux provinces de la Toscane et à une petite zone des Romagnes, ou mieux encore, à l'abolir dans toute l'Italie. Autrement, il se vend des poudres de contrebande d'une qualité infime, comme poudre du gouvernement, ce qui cause double préjudice aux finances ;

3° A diminuer pendant quelques années les places gratuites dans les colléges, source d'une lourde dépense. Que ces places s'accordent dans des cas tout exceptionnels, rarement, et surtout pour les instituts supérieurs, au concours et au vrai mérite ;

4° A étendre promptement à toutes les provinces de l'État le système des boulangers militaires ;

5° A abandonner le système de maintenir des chefs d'office

provisoires. Pratiquement et généralement parlant, un chef d'office *effectif* peut donner un quart de travail de plus ;

6° A accorder facilement des congés illimités aux soldats, toutes les fois que le permettront les exigences du service; comme aussi à permettre que celui qui doit accomplir le métier de soldat puisse ne pas abandonner complétement la carrière qu'il a suivie ;

7° A examiner s'il convient réellement de conserver les comités de cavalerie et d'infanterie;

8° A augmenter et encourager les bons et braves sous-officiers, qui sont le nerf de la force, en évitant les instructions ou inutiles, ou non indispensables, en leur conservant de la dignité vis-à-vis des subalternes, en établissant des examens pour les promotions au choix, en leur accordant, quand ils ont rempli leur service, ou la prime des remplaçants, ou une « sursolde » sans tenir compte des petits défauts physiques;

9° A supprimer le service religieux officiel; ou bien, pour être conséquent dans le système adopté, à avoir la même prévoyance pour les soldats qui professent une autre religion;

10° Et enfin à distribuer gratuitement aux soldats et aux bas officiers une certaine quantité de tabac.

Ces désirs n'empêchent pas que le ministère de la guerre soit un des mieux organisés. La loi sur la levée du 20 mars 1854, modifiée par les lois du 12 juillet 1857 et du 21 août 1862, est une loi excellente et peut-être la meilleure de l'Europe.

La campagne de Crimée et les guerres suivantes en sont une preuve. Grâce à sa bonne ordonnance, elle en a donné des preuves multipliées sur les champs de bataille; l'armée nationale a les éléments les plus efficaces de vie, de force, de savoir, de discipline et de moralité qui en constituent la supériorité traditionnelle.

Du reste, le gouvernement ne cesse de s'occuper d'autres innovations utiles.

Un décret royal du 24 avril 1863, rendu sur la proposition du ministre della Rovere, a établi plusieurs bonnes institutions, — pour le louage provisoire, au profit de l'agriculture, des chevaux et des mulets actuellement non indispensables aux besoins du train de l'armée. Dans la pratique, cette mesure rencontre quelques difficultés. Nous croyons toutefois, que ce sont celles seulement que rencontre toute innovation.

Citons encore l'économie déjà obtenue sur les payes d'expectative et de disponibilité et la dépense proposée pour l'institution d'une médaille commémorative de la guerre soutenue pour l'indépendance italienne.

Il est vrai que les frais de la guerre sont assez élevés et que dans quelques parties il peut y avoir quelque excédant; mais nous ne sommes plus aux temps d'Emmanuel-Philibert, alors que pour ses expéditions ordinaires chaque maison envoyait un homme armé de dix-huit à soixante ans, qui combattait à ses propres frais dans de certaines limites d'espace et de temps. En cas d'invasion ennemie ou de bataille générale, un hérault d'armes parcourait les rues en criant : « Dehors! dehors! » Et tous les citoyens propres aux armes devaient accourir sous les bannières. Dans les pays fortifiés, la réparation et l'entretien des murs était à la charge des habitants; la garde en était faite partie par eux, partie par des mercenaires (1).

L'organisation de l'armée italienne est aujourd'hui assez diverse, parce que la dépense et les charges tendent à se liquider entièrement en argent.

Songeons du reste qu'une bonne armée, bien instruite, est, pour une nation nouvelle, un moyen puissant de civilisation,

(1) Ricotti. *Histoire de la Monarchie piémontaise*, vol. I, liv. I, chap. IV, p. 111.

et répétons, avec la commission du budget, que l'armée, considérée dans son ensemble, et avec quelque amélioration dans les parties techniques et spéciales, pourra avoir son organisation à peu près complète (1).

LIII

Service des travaux publics

Le chiffre élevé du budget du ministère des travaux publics doit être attribué à trois motifs :

1° L'inertie des gouvernements déchus, qui firent peu ou ne firent rien en fait de travaux publics; — 2° le besoin pressant de supprimer toute barrière entre les provinces d'Italie; — 3° la nécessité de se placer au niveau des autres nations.

Il est curieux de comparer quelques chiffres. Le Piémont, pour le service des travaux publics et pour la défense de l'État, de 1830 à 1847, a dépensé la somme de 141,451,563 fr. (2). Pour les travaux publics seulement, la dépense ordinaire de 1847 a été de 2,455,000 fr., la dépense extraordinaire de 29,131,300 fr., et en 1850, de 3,924,300 fr. pour la partie ordinaire, de 9,495,200 fr. pour la partie extraordinaire. En 1859, à la veille de la guerre de l'indépendance, la partie ordinaire était de 11,328,658 fr. la partie extraordinaire de 3,502,098. Le royaume d'Italie, en 1863, dépense en tout près de 102 millions de francs.

(1) *Rapport* de la commission générale du budget, présenté à la chambre des députés dans la séance du 25 avril 1863. La sous-commission du budget de la guerre est composée des députés Pescetto, Bixio, Finzi, Vacca, de Blasiis, Brunet, rapporteur. *Actes du Parlement*, n° 1261 et suiv.

(2) Revel. *Rapport sur la situation des finances*, p. 102.

Les municipalités accusent aussi cette marche ascendante. La ville de Turin a dépensé pour travaux publics ordinaires, en 1860, 89,681 fr.; en 1861, 140,526 fr. Pour travaux extraordinaires, en 1860, 241,481 fr., et en 1861 2,381,440 fr. Dans le budget présumé de 1862, on trouve établi à titre égal, pour dépenses ordinaires, 166,142 fr., pour dépenses extraordinaires, 283,889 fr. Dans le budget de 1863 sont indiqués, pour la partie ordinaire, 174,562 fr., et pour la partie extraordinaire 2,476,066 fr.

Au sujet des travaux publics, nous ferons une remarque — sur les concessions et priviléges que l'État accorde aux sociétés privées, — sur les subventions, — sur les postes, — sur la location et la vente des chemins de fer, — sur l'immixtion gouvernementale, — sur les fermes, — sur la célérité qu'on doit imprimer aux travaux, — sur les réformes déjà faites, et sur celles qui ont été proposées par la commission de la chambre des députés.

Franchises et garanties. — Au budget doivent figurer, dans un chapitre spécial, en numéraire, les valeurs de la garantie que l'État assume dans la concession des voies ferrées aux sociétés privées, d'un produit annuel, comme aussi les concessions qu'il fait à titre de subside et de privilége des biens immobiliers et d'autres valeurs.

Ainsi, par la loi du 4 janvier 1863, qui approuvait la convention pour la concession des voies ferrées dans l'île de Sardaigne, d'une étendue d'environ 300 kilomètres, on garantit à la société un revenu net par kilomètre de 9,000 fr. pour toute la durée du contrat, et l'on fait la cession, à titre de subside, de 200,000 hectares de terrain « dégrevés d'impôt. »

Pourquoi ne pas faire figurer ces charges au budget? Pourquoi ne pas faire connaître à la nation celles que l'État a assu-

mées et qui peuvent même se rapporter à l'année 1865 et à l'année 1866? On peut très-bien les porter en compte au budget ou en prendre note dans la colonne *Observations.*

De la sorte on ne perd de vue aucune de ces charges; et en évaluant les 200,000 hectares de terrain on sait quel équivalent est payé.

Par la même convention sont établies d'autres facilités, telles que l'introduction, en franchise de tous droits, du fer, des rails, des locomotives, et de tout ce qui est nécessaire à la construction et à l'entretien des voies ferrées concédées, pour lesquelles on devra, de plus, faire un règlement spécial. On établit, en outre, que l'impôt territorial sera payé à l'État sur la base des cadastres en vigueur à l'époque de l'acquisition, — que la société pourra transporter sur ses propres lignes les lettres et les paquets concernant l'administration, — et que les contrats, signés par la société, relativement et exclusivement à la construction et à l'exercice des lignes concédées, seront exempts de tout droit proportionnel d'enregistrement (1).

Ce système ne doit plus être accepté désormais :

1° Parce que si la société concessionnaire calcule ses bénéfices présumés en argent, l'État peut faire le même calcul, et se soumettre de préférence à une dépense en argent;

2° Parce que ce système double les opérations, vu que, — nous l'avons déjà remarqué, pour la concession en franchise, il faudra faire enfin un règlement;

3° Parce que plus les lois sont simples et moindres les

(1) Ainsi, dans la loi pour la construction d'une route carrossable, de Settimo-Torinese à Rivarolo-Torinese, on a accordé la franchise des douanes. Remarquez que la dérogation aux lois fondamentales des finances est contenue dans l'acte même de la convention. Les douanes, le tarif d'enregistrement et autres pareils peuvent être augmentés par les chambres. Il s'agit donc pour le gouvernement d'un contrat aléatoire en pure perte.

exemptions, plus faciles et plus expéditives en est l'application en même temps que les abus sont moins fréquents ;

4° Parce qu'il semble assez singulier qu'on veuille suspendre à chaque instant les lois organiques des finances publiques ;

5° Parce que, si l'on pousse plus loin un tel système, la valeur, c'est-à-dire le prix de la protection, de la tutelle et de l'ingérance de l'État dans la construction des chemins de fer, sera plus ou moins un logogriphe ;

6° Parce que ce système, enfin, tient un peu de la barbarie : c'est le système des compensations en nature. Un procès ou la harangue judiciaire d'un avocat distingué se payerait alors avec deux agneaux.

Qu'on ne dise pas que par ces facilités l'État allége le présent et grève l'avenir pendant quatre-vingt-dix-neuf ans ; car la société qui contracte, — dès qu'elle est prévoyante et solide, — calcule en francs et centimes la valeur de ces franchises, puis, du calcul, défalque, pour contrôle, la somme en moins qui en résulte, la compte comme un bénéfice, et répartit le tout sur les quatre-vingt-dix-neuf années que durera la concession. Supposons que ce bénéfice, déduits les intérêts, ait la valeur actuelle de deux millions, mieux vaut pour l'État les payer même de suite, ou annuellement, en numéraire sonnant, que d'accorder quelques priviléges qui faussent l'application de la loi, réclament des employés et des règlement pour être mis en pratique et empêchent de bien apprécier combien l'on dépense.

Subventions.—Elles doivent, en règle générale, être données de préférence en argent. Il ne s'ensuit pas qu'elles doivent être excessives. Le trésor public ne le permet pas toujours ; et, de plus, la répartition peut être une source d'abus et de fraudes.

En outre, les subventions excessives grèvent à la fois les communes, les provinces et l'État; et l'on arrive à donner aux particuliers, ou sous forme d'argent, ou sous une autre forme, ce qui se paye sous celle de l'impôt, à la différence, toutefois, que la somme que l'on restitue est en partie absorbée :

1° Par les frais de perception;

2° Par les frais d'administration;

3° Par les frais résultant de la dépréciation et du cours de la monnaie.

Supprimez ou réduisez les subventions, abaissez les impôts, et le particulier n'aura qu'à se subventionner lui-même, comme il lui semble et lui plaît, en gagnant de plus les frais inutiles et superflus qui peuvent se supprimer.

Les postes.—Le comte de Revel, dans son rapport sur le budget actif, a dit que les postes donnent un revenu de 14,580,000 fr., contre une dépense de 18 millions, et partant une perte de 3 millions et demi.

Il faut toutefois remarquer que dans la partie passive figurent 7,289,324 fr. pour la subvention du gouvernement aux services de la navigation, dépense qui ne peut être considérée comme inhérente au service de la poste, à laquelle elle ne profite que dans une minime proportion.

Il faut considérer aussi que l'on ne tient pas compte des correspondances du gouvernement, dont le nombre, en 1862, s'est élevé à 22,000,000, lesquelles, calculées en moyenne à 25 cent. par lettre, car elles excédent toujours le poids minimum, donnent un chiffre de 5,500,000 fr.

Déduisant donc du passif total de 23 millions environ 6 millions pour subvention à la navigation, chiffre diminué du prix de la correspondance, il reste un passif de moins de 17 millions. Joignant à l'actif les cinq millions et demi de la corres-

pondance officielle on a un revenu de 19 millions et demi, et partant un bénéfice de plus de deux millions et demi (1).

Pourquoi ne pas mettre en calcul la dépense de la correspondance du gouvernement? et par contre, pourquoi ne pas la faire figurer dans les revenus?

Location et vente des chemins de fer. — Le journal l'*Opinione*, avec beaucoup de chiffres tirés des rapports officiels, combat le projet de concéder les chemins de fer de l'État pour une location de quarante années. Ce système n'est en effet point convenable :

1° Parce que, si cette concession procure 140 millions, comme le calculait le ministre Sella, l'État trouverait plus d'avantage à contracter un emprunt en payant un intérêt de 10 millions et demi au lieu de céder un bénéfice annuel de 11 millions et demi que produisent les chemins de fer de l'État;

2° Parce que les voies exploitées par l'État sur une étendue d'environ 700 kilomètres, n'ont pas atteint le maximum de leur produit, mais en sont encore à leur début, à leur point de départ;

3° Parce que, outre le revenu cité plus haut, l'État jouit du transport gratuit des soldats, des lettres, des tabacs et des autres monopoles financiers;

4° Parce que, ainsi que le démontre le directeur Bona dans son rapport sur les chemins de fer, sur chaque 100 fr. de produit on dépense dans l'exercice 45.56. Ce qui prouve que l'État peut pourvoir à un bon service des chemins de fer et à un service à bon marché (2).

(1) Voir l'*Opinione* du 22 avril 1863, n° 111, p. 2.
(2) Voir l'*Opinione* du 18 février 1863, n° 49.

Plusieurs de ces considérations servent encore à prouver le peu de convenance, pour l'État, de mettre maintenant en vente les chemis de fer du gouvernement. Ajoutons que plusieurs lignes doivent être examinées non-seulement sous le rapport commercial, mais aussi sous le rapport stratégique.

D'un autre côté, plusieurs des lignes principales, aux mains des particuliers, ne peuvent-elles fournir prétexte et occasion aux monopoles? Il est vrai que le bon marché est le correctif du monopole; mais il n'est pas moins vrai qu'en Italie n'existent pas deux lignes ferrées de nature à se faire concurrence, et que les acquéreurs des chemins de fer ne pourront pas toujours être retenus par les clauses de la vente. A cela se joint que la vente des chemins de fer en Italie est plutôt impopulaire, parce que l'Autriche en a donné l'exemple à une époque où ses finances se trouvaient dans d'assez misérables conditions.

Nous croyons donc que la vente des chemins de fer peut au moins se différer, et que l'État ne doit plus assumer la qualité de constructeur, mais seulement celle, dans des cas foit rares, de « subventionneur. »

Intervention du gouvernement.— En matière de travaux publics, nous devons répéter que le gouvernement peut, peut-être temporairement, dans quelques parties de l'Italie, exercer son influence; autrement, quelques provinces, ne recevraient que difficilement et tardivement les bienfaits de la civilisation moderne.

« Les populations siciliennes, disait M. Peruzzi, attendent tout du gouvernement, et ne comptent pas le seconder; et on ne doit pas leur en faire un reproche, parce que c'est là un reste de cette action desséchante qu'a produite le despotisme.

« La « Mensa » épiscopale de Girgenti ne veut donner à personne le droit de rechercher les dépôts de soufre qui se trouvent dans les grandes propriétés qu'elle possède, non plus que s'occuper elle-même de leur culture (1). »

En face de cette force d'inertie, de cette force d'opposition, que doit-on faire, sinon dire au gouvernement : Faites vous-même, ou mieux, forcez à faire !

Des contrats. — Le député Boggio, dans la séance du 3 juin 1863, disait à la chambre :

« En vérité, la nation, dans les contrats avec les particuliers et avec les sociétés, est toujours maltraitée. (Signe d'adhésion.)

» Celui qui traite avec le gouvernement ne se fait aucun scrupule de frustrer les finances publiques pour doubler son propre bénéfice. (Bien !) C'est une vérité douloureuse, mais incontestable (2). »

De ce fait, dont nous avons donné les motifs dans le chapitre Ier, nous concluons à la nécessité de prendre des mesures spéciales par rapport aux enchères, et de faire, s'il en est besoin, une rigoureuse enquête sur cette matière délicate.

La publicité des enchères, qui équivaut à la libre concurrence, ne doit pas être un vain mot. On doit rechercher, prévenir,découvrir et punir les fraudes. Un principe juste ne veut pas être seulement proclamé, mais entièrement appliqué.

La célérité. — En fait de travaux publics et particulièrement de ceux qui doivent être exécutés dans les provinces méridionales, on doit songer à ce qu'ils soient exécutés avec le plus

(1) *Actes du Parlement*, n° 1190.
(2) *Ibid.*, n° 11, p. 37.

grand soin; et s'il est permis d'exprimer cette pensée par un mot qui peut être exagéré, mais où se marque le sentiment intime qui le dicte : qu'ils soient exécutés plus tôt que promis.

Par ce système, on fait une œuvre bonne et l'on donne une preuve de l'énergie du gouvernement (après les révolutions la force doit être doublée); le gouvernement lui-même s'acquiert bonne réputation, il fait une impression singulière sur les masses, supprime les incertitudes, interdit les comparaisons entre les promesses et l'effet, qui tournent toujours au détriment du gouvernement, et évite ainsi les désillusions administratives, qui, pour le peuple, sont cent fois plus funestes que celles qui résultent des faits politiques.

En faisant vite on donne de grands avantages au commerce qui prend plus tôt un large développement et paye plus vite une plus grande contribution au trésor.

De quelques réformes spéciales. — Nous devons dire ici que de nombreuses et de fort belles améliorations ont été faites par le ministère des travaux publics.

Entre autres utiles réformes introduites récemment par le ministre Menabrea, il faut signaler le décret royal du 25 janvier 1863, qui autorise l'admission au service, pour les postes sédentaires des voies ferrées et des télégraphes électriques, les veuves et des filles orphelines d'employés ayant bien mérité des administrations respectives.

Grâce à une innovation qui, espérons-nous, sera largement interprétée et étendue autant que possible, dans toutes les autres administrations de l'État, on utilise une nouvelle force rationnelle de la nature, on épargne au trésor de l'État de nouvelles concessions de pensions ou de secours, on pourvoit plus largement à une classe de personnes besogneuses, on enlève aux hommes des postes sédentaires et de simple présence pour

les destiner à des offices plus importants ou productifs, et l'on excite la responsabilité individuelle de la femme, qui, avant d'être réhabilitée en face de la loi civile, montrera de fait qu'elle est capable de remplir avec honneur et mérite de tels emplois publics. Le principe est jeté dans le domaine des faits; l'histoire en saura gré à M. Menabrea. Reste à faire une chose non moins difficile, développer avec efficacité et sollicitude les germes féconds.

A cette innovation il faut joindre la réduction du tarif des télégraphes, favorable, comme toujours, au commerce, et partant productive pour le trésor.

Par contre, nous blâmerons la mesure du décime imposé sur les transports par les chemins de fer. L'on y a non-seulement violé le principe « demander peu pour avoir beaucoup; » mais on a oublié que les Italiens, habitués à mener une vie municipale et sédentaire, dans sept États différents, avaient plutôt besoin d'un excitant spécial pour se mouvoir, et que c'était le bas prix du billet de chemin de fer.

Pour améliorer encore le service des travaux publics, la commission du budget de la chambre des députés a exprimé divers désirs et formulé plusieurs propositions dont nous donnerons un résumé :

1° Réduire le personnel, qui surpasse sensiblement celui du ministère français (1);

2° Établir une durée de travail pour les employés, sans aucune interruption par leur éloignement du bureau;

3° Proclamer un système bien entendu de décentralisation,

(1) Le ministre des travaux publics pourrait se procurer quelque bon avocat ou habile notaire, pour formuler avec plus de soin la minute des contrats. Ainsi l'on éviterait nombre de discussions qui dans les administrations publiques et pour les finances sont des plus préjudiciables.

qui laisse une large part des affaires aux conseils provinciaux, aux préfectures et aux municipes;

4° Étudier si dans l'entretien des routes on doit suivre toujours le système de l'exécution par l'État ou plutôt celui de l'adjudication;

5° Voir si on ne peut pas former les projets, puis exécuter ou adjuger certains travaux, en réclamant l'assistance du génie civil, sans se mettre sous la dépendance immédiate et la responsabilité du ministre des travaux publics;

6° Distinguer les dépenses extraordinaires nouvelles des ordinaires, par un trait successif, et séparer nettement les dépenses d'entretien de celles d'amélioration;

7° Limiter le concours et les secours du gouvernement à ces dépenses locales qui peuvent avoir un degré d'utilité générale, et établir des règles fixes, précises à cet égard, de manière à éviter les abus et la partialité;

8° Déclarer qu'on doit n'inscrire au budget que les dépenses des travaux dont le projet détaillé et complet peut être approuvé au point de permettre les travaux dans l'année même où se trouvera en exercice le budget auquel se rapporte la dépense;

9° Apporter constamment la plus grande prudence à admettre les propositions de dépenses pour réparation de digues en mauvais état et surtout pour redresser les bras des fleuves et des torrents, pour éviter que ces travaux deviennent funestes au cours inférieur du fleuve, et aussi parce que vouloir réparer tout dégât d'un fleuve ou redresser son cours est entreprendre le travail de Sisyphe et exposer l'État à des dépenses bien souvent plus grandes que les accidents qui peuvent résulter de cette abstention;

10° Éviter que les maufactures de l'État travaillent pour le

compte des particuliers; ce qui ne profite guère à l'État, nuit à l'industrie privée, et est un lourd monopole.

11° Préférer les projets d'ouverture de voies ferrées nouvelles à ceux de simple amélioration des voies actuelles, toutes les fois que celles-ci font un service à peine supportable ;

12° Coordonner les projets de nouvelles routes carrossables avec ceux des nouvelles lignes ferrées, de façon qu'elles se servent sans se faire concurrence.

13° Dans les projets de nouveaux travaux omettre tout accessoire de luxe pur, tant de matériel que de travail même, qui ne sera pas essentiellement réclamé par la nature de l'œuvre;

14° Enfin, il faut signaler l'opportunité de supprimer ou de diminuer, quand expireront les contrats, les subventions accordées par la loi aux sociétés maîtresses du service des postes et du commerce maritime.

Nous savons que la subvention accordée par le gouvernement couvre presque toutes les dépenses. Il est vrai qu'il s'agit d'actes nouveaux, et que la dépense a été grande pour la société quant à l'achat des bâtiments. Mais si les circonstances justifient les contrats conclus, l'on ne doit plus les renouveler sans laisser carrière à la concurrence.

Le gouvernement fait bien de recourir aux sociétés privées et de faire exécuter par la libre concurrence tous les services et les travaux dont peuvent se charger les particuliers.

Du reste rappelons, — que les ingénieurs italiens n'ont jamais manqué à leur réputation d'habileté et d'activité, — que la quantité des travaux approuvés ou en cours d'exécution leur présente un noble champ d'émulation et de perfectionnement, — et que la nation ne doit pas s'effrayer de

grosses dépenses qui sont toujours si excessives qu'elles peuvent manquer d'être parfois plus ou moins productives (1).

LIV

Services des Grâce, Justice et Cultes.

En examinant cette branche des services publics on voit se présenter naturellement à l'examen :

Le droit privé ;

L'ordre judiciaire ;

La législation pénale ;

Les rapports de l'État avec l'Église;

Et le « denier » ou patrimoine ecclésiastique.

Par rapport au *droit privé* nous écrivions naguère :

« Qu'on fasse en sorte que les codes soient peu à peu empreints de ce caractère, qui, maintenant, par un privilége éphémère, se trouve seulement dans le code de commerce.

Dans la législation civile, on recherche la liberté et la célérité ; ces deux caractères, qui forment l'essence et le premier principe du code de commerce, feraient certainement disparaître en grande partie et peut-être totalement les critiques qui s'élèvent. Cette opinion se trouve confirmée par le fait que les progrès de la civilisation, dans tout ordre d'institution, ou de lois, semblent avoir pour but suprême de répandre sur un nombre toujours croissant d'individus, les jouissances et les avantages qui dans d'autres temps étaient réser-

(1) *Rapport* de la commission générale du budget, présenté à la chambre des députés dans la séance du 15 décembre 1862 sur le budget passif pour l'exercice 1863, du ministère des travaux publics. La sous-commission était composée des députés Cini, Bellino-Bellini, Colombani, Allievi, Morandini ; Possenti, rapporteur.

vés à peu de personnes. Pour nous, généralement parlant, le code de commerce est la législation d'un droit spécial qui, par le cours de la civilisation, doit se généraliser et former, avec les restrictions convenables et en tenant compte des institutions spéciales, le droit commun (1). »

Ces pensées dans la pratique se réduisent à ceci : introduire le code de commerce dans le code civil; propager largement les principes qui donnent la vie aux lois commerciales, célérité, bonne foi, liberté, équité, bon marché; dans les lois de procédure, adopter en règle générale l'instruction sommaire et la formelle par exception; enfin, supprimer les tribunaux de commerce. Ainsi on obtiendra une administration de justice plus sûre, plus prompte, plus simple et moins coûteuse, et l'on fera cesser une division d'institutions qui a son origine non dans la raison des principes, mais dans la tradition et les fictions légales. Souvenons-nous que le monde sous un certain aspect n'est qu'un grand marché.

Qu'on soit bien convaincu que dans la législation civile et dans la procédure judiciaire on ne désire autre chose que des prescriptions correspondant à l'état actuel de la culture des esprits, — qu'un hommage plus large rendu aux principes de liberté qui ne sont autres que les principes de justice, — que toute forme et tout rit légal soit non pas un obstacle, mais un moyen pour faire triompher la vérité, — que ce triomphe soit poursuivi avec le plus grand soin, puisque toute justice qui se rend un jour plus tôt est un acte de justice de plus, — et que la justice ne se fasse pas payer si chèrement qu'il faille lui préférer l'abandon des droits, ce qui est le commencement des désillusions et de la perversion du bon

(1) *Le Député italien*, travail inséré dans le journal l'*Unione*, n° 288, p. 2. Observations sur le projet de révision du code Albertino. Turin, Dalmazzo, 1860, p. 152, en note.

sens de la population. En effet elle avait coutume, dans certaines parties de l'Italie, de distinguer la justice que l'on faisait de la justice « juste » que l'on eût dû rendre.

Ordre judiciaire. — La nouvelle organisation de la justice et l'institution de la cour d'assises ont donné déjà d'assez heureux résultats.

Nous citons un passage d'un fort intéressant discours prononcé par le ministre de grâce, de justice et des cultes, M. Joseph Pisanelli, à la chambre des sénateurs.

Les remarques et les chiffres qu'il renferme acquièrent d'autant plus d'importance et sont d'autant plus concluants, qu'ils se rapportent aux provinces de l'Italie méridionale, trop souvent calomniée à tort, et chez lesquelles on a rarement observé les grands progrès de chaque jour.

« La cour d'appel de Naples, dans son second semestre 1862, a jugé 1,050 affaires civiles et commerciales, 944 causes correctionnelles.

» La section d'accusation a jugé 1,766 procès ; la cour d'assises 381 procès, 646 accusés ; en tout 4,141 affaires.

» La section de Polenza a 130 causes civiles, 458 correctionnelles, 243 d'accusation, 48 débats, 104 accusés ; en tout 929 causes.

» La cour d'appel d'Aquila, dans ce même semestre, a jugé 194 causes civiles, 344 correctionnelles, 456 dans la section d'accusation, 197 procès avec jurés, 617 accusés ; en tout 929 affaires.

» La cour d'appel de Trani a jugé 364 causes civiles, 426 correctionnelles, 495 dans la section d'accusation, 130 jugements avec jurés, 402 accusés ; 1,415 affaires. Je peux affirmer que ces données comparées avec les résultats des cours

françaises, qui passent pour actives, elles en approchent beaucoup.

» J'ai ici des preuves, qui me paraissent irrécusables, du résultat qu'a donné l'institution des jurés dans tout le royaume d'Italie, et même dans les provinces napolitaines.

» Je trouve que, dans le second semestre 1862, sur 4,030 accusés pour tout l'État, 2,831 ont été condamnés, 1,199 libérés; si bien que l'on a les proportions suivantes : les absous sont aux jugés comme 30 est à 100; et les condamnés aux absous comme 70 est à 100, ce qui donne une preuve de la marche régulière de la justice.

» En dernier lieu, deux faits importants sont à rappeler. La cour d'appel de Naples a traité 140 causes, je parle des jugements avec jurés; combien d'annulations ont été prononcées? Une seule. Le même fait, à peu près, s'est reproduit dans toutes les cours napolitaines. Ces faits sont consacrés par la statistique dressée près de la cassation de Naples, laquelle donne les résultats suivants :

Cour d'assises de Naples...........	1	seule annulation.
Cour d'assises d'Aquila............	5	—
Cour d'assises de Lucera...........	2	—
Cour d'assises de Salerne..........	4	—
Cour d'assises de Lecce............	4	—
Cour d'assises de Santa-Maria.......	1	—
Cour d'assises de Cosenza..........	3	—
Cour d'assises de Teramo..........	1	—
Cour d'assises de Terni...........	1	—

» Or, considérez qu'une procédure nouvelle a été introduite dans ces provinces, qu'elle a commencé à fonctionner le 1er mai 1862, et si vous trouvez que, malgré la nouveauté de cette procédure, l'administration de la justice a marché de telle

sorte que la cassation n'a eu que dans peu de cas à prononcer l'annulation des sentences prononcées par les cours d'assises, je crois que cela constitue un argument invincible de la droiture de l'administration de la justice (1). »

Malgré l'institution de la cour d'assises, l'organisation de la magistrature italienne doit être retouchée dans quelques parties fondamentales.

L'abolition du contentieux administratif, dont nous avons parlé à propos du ministère de l'intérieur, fait disparaître une roue inutile du char de la justice. Cette réforme sera un nouveau triomphe des principes sur le « réglementarisme, » et des questions de fond ou de mérite sur celles de forme.

En Italie, nous avons encore quatre cours de cassation et un tribunal de troisième instance, et de plus, le nombre énorme de 18 cours d'appel, de 145 tribunaux d'arrondissement, dont plusieurs, ainsi que le remarquait l'honorable M. Boggio à la chambre des députés, avec 10 ou 15 causes par an. Nous avons enfin 1,692 juges de canton ou « préteurs (2). »

La nécessité de reduire ces magistratures est évidente. L'Italie ne peut avoir une jurisprudence unique qu'à la condition qu'il n'y ait qu'une seule cour de cassation.

La quantité des autres magistratures, outre qu'elle occasionne une dépense superflue, peut faire sentir aussi le manque de bons et savants magistrats; car, pour être bon juge, il ne suffit pas de savoir les lois, de connaître la jurisprudence, mais il faut un esprit impartial, une âme calme et libre de toute passion, de la subtilité, de l'activité, une longue habitude, de profondes et patientes recherches, et surtout une conscience tranquille et

(1) Discours du ministre de grâce et justice, M. Pisanelli, prononcé à la chambre des sénateurs dans la séance du 15 mai 1863. *Actes du Parlement*, n° 437, p. 1491.

(2) *Actes du Parlement*. Chambre des députés. Séance du 18 avril 1863, n° 1193, p. 4646.

sereine, et les hommes de cette étoffe ne sont pas chose abondante.

Toutes les observations faites pour appuyer la suppression du Code de commerce sont bonnes pour demander celle du tribunal de commerce.

Les avantages généraux sont ceux-là mêmes qui ont été signalés à propos de la suppression du contentieux administratif.

Il est bon d'observer aussi plus spécialement que les tribunaux de commerce sont un reste de tant de tribunaux privilégiés qui ont surgi en France et en Italie dans les derniers siècles, qui ont survécu aux autres priviléges et trouvé moyen d'endosser l'habit moderne, sous prétexte de seconder la célérité et la bonne foi du commerce, but que l'on peut atteindre avec les tribunaux ordinaires, — et que si le juge des affaires commerciales doit être commerçant, le juge des questions relatives aux beaux-arts devra être artiste, et ainsi de suite ; si bien que, pour appliquer entièrement le principe d'égalité, on devra revenir aux corporations d'arts et métiers, c'est-à-dire constituer l'égalité de tous par l'inégalité de tous.

Certes, pour arriver à la suppression de ces tribunaux, on trouvera des obstacles dans les habitudes de certaines provinces italiennes; mais ils ne sont pas tels qu'on se le figure, et de toute façon ils doivent disparaître devant les principes.

L'œuvre des réformateurs consiste en deux points : l'un de création, l'autre de destruction.

Le premier donne la popularité, la gloire, et souvent une courte inscription sur une tombe. L'autre donne l'impopularité, parce qu'il attaque les erreurs, agite, trouble et déroute les intérêts. La plupart des ministres ont peur de l'impopularité, n'osent détruire et n'ont pas le courage de se faire réformateurs.

Le ministre Pisanelli a montré qu'il ne craignait pas cette impopularité, et en plein parlement il a dit que les tribunaux de commerce doivent être supprimés, et qu'il étudiait les moyens de le faire.

Législation pénale. — Quant aux lois qui se rapportent aux coupables et à leur punition, il y a peu de chose à dire. Les cours d'assises, nous l'avons déjà vu, en ont donné la meilleure preuve. Le Code pénal publié sous le ministère Ratazzi, et en vigueur depuis le 1er mai 1860, est un des meilleurs de l'Europe.

La peine de mort n'est admise que dans onze cas. Et les jurés, en constatant des circonstances atténuantes, peuvent encore en arrêter l'application (1). Si bien que, avec le développement de l'instruction populaire, et avec la diffusion de ce principe, que, par la mort, on supprime d'un coup, en même temps que les mauvaises, les bonnes qualités d'un homme, — sauf des cas exceptionnels, la peine de mort s'appliquera ou plus rarement encore, ou jamais.

L'État et l'Église. — Dans les rapports de l'État avec l'Église deux principes sont en présence :

Le système de la liberté — et le système des transactions.

Nous pensons, ainsi que nous l'avons déjà indiqué en parlant des services en général, que le meilleur parti est de laisser liberté absolue à l'Église, et de réserver aux lois et aux tribunaux la répression de tous les autres actes qui blessent l'action du gouvernement et la liberté des citoyens. Que l'Église donc pourvoie à ses dépenses et à ses revenus. De là suppression de tout droit et de toute dépense pour objets de culte dans le budget de l'État.

(1) Voir notre avis sur ce code, dans le journal *la Gazzetta di Milano* du 19 mai 1860, n° 139.

Ce ne sont pas les influences exagérées, non plus que les contradictions, qui font peur aux ennemis de la liberté, mais l'application des principes de la liberté dans leur plus large extension.

Si demain vous accordez au prêtre, de quelque culte qu'il soit, les droits civils et politiques, si vous le créez citoyen ou lui reconnaissez au moins le droit qu'il a d'être citoyen, soyez sûr que la plus grande opposition à cette loi viendra des conservateurs; nous pouvons l'affirmer et les faits confirmeront notre dire. Or quelle meilleure apologie peut-on donner de cette loi?

Suivons le droit chemin, la voie de la liberté, qui ne peut que conduire à un but glorieux. L'État a déjà commencé à agir de lui-même, — par l'abolition des tribunaux ecclésiastiques,— par la répartition des biens religieux. Qu'il accomplisse son œuvre et qu'il proclame, ou commence à proclamer « l'Église libre » (1).

L'Église a des privilèges dans ses rapports avec l'État, et la raison veut qu'elle y renonce. L'État exerce une autorité excessive dans ses rapports avec l'Église, tels que l'appel *ab abuso*, l'*exequatur*, la nomination des évêques, celle des curés, des chanoines, et doit aussi y renoncer. Plusieurs disent, et parmi eux l'on cite, erronément sans doute, le comte de Cavour, que l'État renoncera à cette intervention le jour où l'Église en viendra à un accommodement. C'est le système des concordats, qui a produit tant de plaintes et tant de maux. Mais est-il même possible? L'histoire de dix siècles et celle des dix dernières années répondent que non.

Que faire? Rien, ou prendre l'initiative, marcher tout droit, et agir sans accord?

(1) Voir un discours du député Boggio, séance du 22 avril 1863. *Actes du Parlement*, n° 1199 et suiv.

L'inertie en politique n'amène que la désillusion; c'est la plus fatale des causes de décadence des peuples.

Reste à marcher sans accord. On supprime, l'on abolit les priviléges, et l'on proclame la liberté de l'Église. Donnons les premiers l'exemple, et tant pis s'il n'est pas suivi par qui pourrait et devrait le suivre.

Il est vrai que deux principes, soit dans la politique intérieure soit dans la politique extérieure se disputent l'arène. Les uns disent: *Do ut des*, *facio ut facias*, ou même « je fais ce qui me convient. » Les autres: « Faisons notre devoir; appliquons les règles de justice; si les autres ne le font pas, tant pis pour eux; laissez courir, laissez faire. »

Il est à désirer qu'en Italie on applique ce dernier principe, qui est, nous l'avons déjà vu, celui de la justice; cela ressort de l'expérience; accordons au clergé les droits civils et les largesses nécessaires, et l'on verra les utiles conséquences qui ne peuvent qu'en résulter.

Faisons notre devoir, les dieux feront le reste (1).

Le comte de Cavour, dans une séance de mai 1856, disait à la chambre des députés:

« Je maintiens qu'il serait besoin de faire certaines concessions à l'Église, de lui accorder une plus large part dans ses rapports avec l'État, de l'admettre en somme à la jouissance des principes de liberté. »

Le Piémont pouvait retarder l'application de ce principe, soit parce qu'il s'appliquait surtout à la guerre, soit parce que c'était un état faible, soit encore parce que dans les premières années d'un gouvernement libre, la liberté pouvait devenir un monopole du clergé.

Ces circonstances n'existent plus, et l'Italie ferait acte de

(1) Voltaire, *César*.

haute politique et d'habileté en en proclamant la mise en vigueur.

Dans les affaires ecclésiastiques, pour arrêter les abus de la liberté, il suffit des mesures répressives; s'il est nécessaire, on en prend même de sévères; s'il ne suffit pas, les sévères deviennent encore plus rigoureuses.

Certes l'action que veut conserver l'Église, dans les affaires temporelles, rend légitime à un certain degré la réaction ou le défaut contraire ; mais c'est toujours un mal, et avec le mal on ne fait rien de bien.

Pour détruire les effets et les conséquences de l'intervention du clergé dans les choses temporelles, il faut donc quelques lois spéciales. Mais celles-ci étant d'un caractère plus ou moins transitoire et répressif, doivent être faites promptement et plus promptement exécutées pour laisser libre à chacun le champ de l'action.

La proposition de l'abbé Passaglia quant au serment des prêtres, repoussée par l'opinion publique, le gouvernement et la chambre des députés, a mis au jour que le gouvernement et la chambre entendaient propager la liberté pour tous les partis, quel qu'en soit le caractère, et ne pas fermer la route, par des précautions plus ou moins révolutionnaires, à ces relations amicales qui, dans l'état de notre civilisation, sont si nécessaires entre l'Église et l'État, surtout en Italie. Aussi, le gouvernement a-t-il acquis l'approbation de tous les partis.

Denier, ou patrimoine ecclésiastique, — Par la loi du 21 août 1862, qui a fixé le transport aux finances de l'État des biens immeubles appartenant à l'administration de la caisse ecclésiastique, on a voulu « exproprier la caisse ecclésiastique pour cause d'utilité publique. » Mais on n'a pas pensé que la loi même de la caisse ecclésiastique se basait, sous un certain

aspect, sur l'expropriation pour cause d'utilité publique, — que l'administration de la caisse était au fond une administration du gouvernement et de l'État, — et que les trois pouvoirs en définitive avaient déjà exproprié au profit de l'État. Ainsi l'on peut dire que l'État a exproprié de seconde main l'État au profit même de l'État.

Au lieu d'établir le passage des biens aux finances on pouvait pousser la caisse à hâter la vente des biens, sans donner l'alarme qui suit une grande vente, et sans amener par suite la diminution du prix. On pouvait ensuite examiner si le budget de la caisse, vu les graves dépenses qui se font à la décharge des finances de l'État, présentait un actif, et si l'on pouvait appliquer cet « actif » aux finances de l'État. Ainsi on eût simplifié l'administration et peut-être au lieu de perdre un temps précieux à la compilation, à l'approbation et à l'exécution de la loi citée, aurait-on pu le dépenser à rédiger une loi organique sur tout le patrimoine ecclésiastique, c'est-à-dire une loi de suprême urgence (1).

Dans une matière aussi grave et qui a tant d'influence sur la prospérité économique du pays et sur les finances de l'État, il ne sera pas inutile d'exprimer sommairement les désirs suivants :

1° Que la nouvelle loi ait un caractère négatif, provisoire et transitoire;

2° Que l'administration constitue un office pur de liquidation, dont les opérations seront conduites à fin avec d'autant plus de sollicitude ;

3° Que s'il existe quelque poids, quelque opération perpétuelle, ou, comme on dit, par traits successifs, l'exécution en soit confiée aux provinces et aux communes ;

(1) Le ministre Pisanelli a préparé un projet de loi qui sera prochainement présenté aux chambres.

4° Enfin, dirons-nous avec Correnti, « dans les matières d'Église il n'est pas bon de trop s'arrêter dans l'incertitude, qui rend les consciences troubles et inquiètes, ou rêveuses et indifférentes. Pour de certaines touches ou il ne faut pas les frapper ou pour en obtenir un ton juste il faut agir avec une main solide et persuasive (1).

Ici la lenteur, ajouterons-nous, ruine de moitié, si ce n'est plus, le bienfait que produirait la loi même (2).

Nous terminerons ce chapitre en rappelant une idée de Bastiat, qui explique l'importance des diverses branches de service dont nous avons parlé brièvement, et l'opportunité de pourvoir aux réformes nécessaires : « On a beau dire et beau faire. Il n'y a qu'une bonne politique ; c'est celle de la justice (3). »

LV

Service de la marine

Les premières lois fondamentales de la marine militaire italienne ont été publiées sous la direction du comte Camille de Cavour.

Basées sur les meilleurs principes de la science, elles présentèrent naturellement dans la pratique quelques difficultés.

(1) Correnti. *Annuaire statistique italien* pour 1858, p. 60.

(2) Voir le *Rapport* de la commission générale du budget présenté à la chambre des députés le 23 mars 1863 sur le budget passif pour l'exercice 1863. La sous-commission était composée des honorables Broglio, Cavallini, Galeotti, Mischi, De Filippo, rapporteur. *Actes du Parlement*, n° 1182, p. 4602. — Voir aussi le discours du ministre Jos. Pisanelli à la chambre, séance du 22 avril 1863. *Actes du Parlement*, n° 1198, p. 46, 61.

(3) Bastiat. *Le Libre-échange. Œuvres*, II, p. 43.

On eut peur; on voulut modifier. Et on modifia, oubliant ce principe politique : qu'il faut savoir résister aux premiers chocs de l'application, tenir ferme, puis retoucher et modifier, après une longue et sûre expérience, à tête tranquille, et non sous l'influence des réclamations, des plaintes et des craintes qui ne sont souvent que l'effet de l'ignorance des lois nouvelles et du peu de disposition à vouloir les étudier.

Ainsi l'œuvre de Cavour courut risque d'être perdue, et l'organisation de la marine militaire fut compromise par les doutes, les incertitudes, les illégalités et l'aveuglement.

Une bonne marine militaire est nécessaire à l'Italie, pour la qualité qu'elle a parmi les puissances, pour protéger son propre commerce, pour suivre et contre-balancer les autres puissances, et par suite même de sa position géographique.

Suivant les chiffres rapportés par l'honorable M. Negrotto, la France a 2,763 milles nautiques de côtes. L'Angleterre en a 9,392 et l'Italie 5,000. L'Angleterre a environ 180,000 marins embarqués, et l'on dit qu'elle pourrait en mettre à bord 700,000. La France en a 150,000. L'Italie a 137,000 marins inscrits (1).

A cela se joint sa situation spéciale vis-à-vis de l'Autriche, qui, dans le cas où elle subirait un grave échec naval sur la mer Adriatique, trouverait assez difficilement sa revanche dans une longue guerre terrestre contre l'Italie.

L'histoire expliquera pourquoi le Piémont, en 1848, pouvant peut-être engager une bonne et presque certaine bataille maritime avec l'Autriche, ne l'a pas fait.

La sous-commission du budget, composée des députés Brunet, Bixio, de Blasiis, Vacca, Finzi, et Pescetto, rapporteur, a pris en sérieux examen toutes les questions relatives à l'or-

(1) *Actes de la chambre des députés*, séance du 8 mai 1863, p. 1243.

ganisation de la marine militaire et aux divers services qui la composent (1).

Nous donnerons un résumé du rapport qui est un chef-d'œuvre, au point de vue technique et économique, et nous signalerons aussi quelques considérations soumises à la chambre dans la discussion de ce budget.

L'étude militaire continue, active et intelligente des moyens de défense et d'attaque, celle de l'amélioration et du progrès de la métallurgie, études couronnées souvent des plus heureux et des plus brillants résultats, ont démontré que les fortifications, les armes, les navires de guerre, tels qu'ils se faisaient et se fabriquaient il y a dix ans, sont des moyens vieux, inutiles, sinon nuisibles, inoffensifs et « insoutenables. » Entre ces moyens et ceux d'aujourd'hui, il y a la même distance, et plus encore, qu'entre les premiers fronts bastionnés de François et de Georges, en l'année 1500, et les premières armes à feu des dix premières années du quatorzième siècle, et les barques, les galères et les trirèmes de la fameuse flotte de Charles V.

En présence des heureux essais du *Merrimac*, navire cuirassé des confédérés américains, qui brave une batterie de terre, triomphe de cinq navires d'importance et de plusieurs autres plus petits, et qui, avec ses dix canons, reste victorieux de deux cent quatre canons ennemis, que devons-nous faire?

Devrons-nous, pour l'offensive, nous lancer dans la lourde dépense de la création d'une flotte cuirassée? Devrons-nous nous y soumettre, bien que la défense avec le « cuirassement » ait fait autant de progrès pour contre-balancer l'une par l'autre? Devrons-nous faire une telle dépense, que le progrès constant peut rendre inutile? Devrons-nous enfin nous

(1) Voir le rapport de la commission du 16 mars 1863. *Actes du Parlement*, n° 1158, p. 4507.

disposer à créer une flotte cuirassée, qui ajoute à l'importance politique et commerciale de notre patrie?

La réponse ne peut être douteuse. Elle a été déjà faite par le parlement, mise en œuvre, et se trouve en cours d'exécution.

L'Italie, à la fin de l'année 1863, aura sa force militaire maritime représentée par quatorze navires cuirassés, tous à hélice. Cette force sera suffisante pour tenir en échec celle de l'Autriche, qui augmente et améliore grandement sa propre flotte, et formera le noyau de la nouvelle flotte italienne.

Dans le budget de la marine on a fait plusieurs économies, mais il se présentera de nouvelles dépenses pour la suppression des bagnes maritimes, lesquels, d'après quelques-uns, devraient peut-être temporairement être mis sous la dépendance du ministre de l'intérieur, et pour la construction de bassins de carénage; car nous en avons à peine deux : l'un à Naples et l'autre à Gênes (1).

Nous terminerons ce paragraphe, en citant textuellement quatre ordres du jour, proposés par les députés Bixio, Valerio, Pettinengo et Sebastiani, et votés par la chambre dans la séance du 11 mai 1863. Inspirés par la meilleure pensée, ces honorables députés ont voulu obtenir une amélioration et une économie dans cette branche du service public.

Ordre du jour Bixio. — La chambre invite le ministère à présenter chaque année, annexé au budget, un rapport com-

(1) Quant à la question des bagnes maritimes, voir deux remarquables discours des députés Negrotti et Bellazzi. *Actes du Parlement national*, n° 1242. C'est l'intention du ministère de procurer à l'Italie une colonie convenable pour la déportation des condamnés aux galères. Il semble que le gouvernement veuille faire reconnaître comme dépendantes de l'Italie plusieurs îles de l'océan Pacifique, qui, habitées par des sauvages, ne sont occupées par aucune puissance. La commission du budget a recommandé vivement la mise en action d'une aussi juste pensée.

plet et détaillé sur la situation générale de la marine, quant aux matériel, approvisionnements, travaux, établissements, ports, personnel, institutions, règlements, armements maritimes; sur les progrès de la marine dans l'année précédente, sur l'effet des mesures adoptées, sur les pensées du ministère par égard aux réformes à adopter pour l'année suivante.

Ordre du jour Valerio. — La chambre invite le ministre de la marine à faire étudier et à proposer les mesures qui peuvent aider au développement dans le royaume des principales industries nécessaires à la marine militaire.

Ordre du jour Pettinengo. — La chambre prend acte des déclarations du ministre de la marine, qui, à l'occasion de l'approbation de la nouvelle artillerie, des armes, des autres objets qui sont communs à l'armée de terre, procédera d'accord avec le ministre de la guerre, de façon à obtenir, dans les limites possibles, l'uniformité qui peut tant aider à l'utilité du service et à l'économie, et faire profiter les deux ministères des expériences, résultats et études faits par chacun d'eux.

Ordre du jour Sebastiani. — La chambre invite le ministre de la marine à dresser les « contrats » pour achat de bois et autres matériaux que peuvent fournir les diverses provinces de l'Italie, de manière à rendre plus large et plus efficace la concurrence des offrants, et à ne plus admettre d'une façon privilégiée seulement les produits de quelques-unes d'entre elles (1).

(1) Voir le discours prononcé à la chambre des députés, séance du 10 mai 1863, par l'honorable général Cugia, ministre de la marine. *Actes du Parlement*, n° 1246.

LVI

Service de l'agriculture, de l'industrie et du commerce

Le ministère de l'agriculture, de l'industrie et du commerce a été établi en Italie, pour la première fois, en 1848, supprimé en 1853 et rétabli en 1860.

Le tableau suivant du nombre et de la dépense du personnel et des frais d'office offre une idée du cours progressif de l'intervention du gouvernement.

Établissons d'abord que le comte de Cavour résolut de créer ce ministère en vue d'avoir un service de statistique, composé de quatorze employés au plus.

	Employés.	Frais du personnel.	Dépenses d'office.
1860	60	fr. 100,750	fr. 8,750
1861	100	— 341,359	
1862	130	— 317,914	— 40,000

Par décret du 9 octobre 1862, on proposa de nommer 247 employés et 306 volontaires pour la direction de la statistique; mais cette exagération en empêcha la mise en vigueur. On remarque maintenant que le défaut de ce ministère consiste à n'être pas au complet; car il n'a pas le nombre d'employés suffisant pour tous les services.

La dépense totale était :

En 1860, de......	fr.	925,275
— 1861, —......	—	6,439,030
— 1862, —......	—	16,191,804
— 1863, —......	—	6,977,583

Dans ce chiffre sont comprises les dépenses extraordinaires pour le système décimal des poids et des mesures, pour les monnaies et autres services semblables.

Projet de suppression de ce ministère.—On a établi en principe la suppression de ce département, parce que le but que se proposait le gouvernement, en le créant, de hâter ainsi plusieurs opérations tendant à unifier l'ordre économique des diverses provinces n'existe plus, — non plus que le motif provisoire d'avoir un ministère de plus, qui, dans les premiers moments de l'annexion, pouvait représenter une des si nombreuses provinces de l'Italie, — parce que la trop grande division et subdivision des branches de l'administration publique nuit à la marche régulière de la chose publique et en entrave la surveillance et le contrôle (1), — parce qu'il occasionne une grande dépense, que l'on peut éviter en partie, — et parce qu'il convient que toutes les dépenses qui se rapportent à un service donné soient réunies ensemble.

A ces considérations s'en joignent trois autres :

La première, celle du manque d'agents propres à ces emplois et la nécessité de se servir, dans plusieurs cas, du personnel affecté au service des autres ministères. Ces agents s'intéressent de préférence, — et jusqu'à un certain point avec raison, — au travail du ministère dont ils dépendent directement, celui qui lui accorde promotions et gratifications. D'autre part, les agents locaux, qui dépendent de deux ou plusieurs ministères, répliquent parfois aux demandes de l'un, qu'ils ne peuvent y répondre à cause de celles qu'ils reçoivent des autres ministères. De toute façon surgit l'obstacle du peu de solidarité et même de l'esprit de rivalité hors de propos

(1) Rapport de la commission générale du budget sur le budget passif du ministère des travaux publics, pages 9 et 33.

qui règne entre les employés des diverses administrations.

La seconde considération consiste dans la nécessité de diminuer l'action du gouvernement, c'est-à-dire de supprimer diverses branches du service public, qui doivent se remettre entièrement à l'activité privée, comme seraient, entre autres, les bois et les mines. S'il ne s'agissait que de faire une simple dispersion des services et de distribuer les dépouilles du ministère de l'agriculture et du commerce entre les autres départements, la suppression serait inutile et l'économie du traitement d'un ministre et d'un secrétaire général n'en vaudrait pas la peine.

En troisième lieu, tout le progrès économique des peuples se rapporte à l'agriculture, à l'industrie et au commerce, et tous les divers ministères, plus ou moins directement, concourent à la conservation et à l'amélioration de ces mêmes branches d'activité. Or un ministère spécial pour elles, ou fait double emploi, ou constitue une influence superflue.

Cela est si vrai qu'il est question de mettre un jour les consulats que nous avons à l'étranger sous la dépendance de ce ministère. Il existe en outre un projet de code de commerce, élaboré sous la direction et les auspices de ce ministère ; et pour être conséquent, il faudrait lui abandonner aussi les tribunaux de commerce.

La presse et la tribune italiennes se sont occupées de l'opportunité de supprimer aussi le ministère des travaux publics et celui de l'instruction publique. L'économie pourrait atteindre plusieurs millions. L'économie surtout de l'action et de l'intervention forcée du gouvernement dans presque toute opération privée, serait l'autre et le principal avantage, que l'on peut estimer à quelques autres millions.

Par rapport au ministère des travaux publics, le même comte de Cavour, dans son magnifique discours sur le budget actif

de 1852, répondant, au sénat, à quelques critiques du maréchal de la Tour, disait :

« Quant aux travaux publics, je serais le premier à reconnaître le peu de raison de l'institution d'un ministère spécial; s'il ne s'agissait pas des chemins de fer et de l'exécution de travaux extraordinaires dans différentes parties de l'État, et de notre système actuel ; je crois qu'il serait au-dessus des facultés d'un homme du pouvoir diriger le ministère de l'intérieur, d'être à la tête de toutes ces administrations de l'État, de mener la police et d'avoir encore dans ses attributions le département des travaux publics (1). »

Ces considérations prouvent que l'honorable député Crispi et ses collègues n'étaient pas loin de la vérité, quand ils voulaient démontrer que l'on pouvait agir sans tant de ministères.

En fait, quand il existe un ministère compact et homogène, la chose publique dépend de la tête et des bras d'un ou de deux ministres au plus ; les autres tiennent un rang secondaire, et quelques-uns, sous un certain rapport, pourraient fort bien être suppléés par autant de directeurs généraux.

L'histoire constitutionnelle de la France, de l'Angleterre, de la Belgique et du Piémont confirment le fait, qui prend son origine dans la nécessité même, dans les pays constitutionnels, de donner à la chose publique une impression forte, énergique, générale et unique, qui peut difficilement se donner par plusieurs hommes d'État de premier ordre et de grande initiative.

Il semble donc que ce soit une chose rationnelle et économique de supprimer le plus tôt possible le ministère dont nous parlons.

Désirs de la commission du budget. — La commission du bud-

(1) Cavour. *Œuvres économiques politiques*, p. 451.

get a exprimé le désir de voir cesser une espèce de monopole abusif exercé dans la vente des poids et des mesures, — l'usage des jetons de présence aux membres des commissions consultatives (à quoi on peut opposer que ces jetons représentent les indemnités de voyage et qu'il s'agit là d'une dépense demandée sous un nom plutôt que sous un autre), — enfin que les dépenses de bonification dans les provinces napolitaines soient données à l'industrie privée, et que le ministre dirige tous ses efforts vers ce but.

Carte géologique de l'Italie.— Le ministère, pour la formation d'une carte géologique d'Italie avait, dans le budget de 1862, proposé la dépense de 11,000 fr. Dans le budget 1863, sur la double réflexion que pour terminer cette carte, avec le concours de bons géologues, il faudrait une grosse dépense, surtout si l'on voulait l'avoir achevée dans un délai de trente années, et qu'il ne fallait pas trop grever le budget, on la supprima.

Il nous semble que, comme une carte géologique est impossible à faire, par l'initiative privée, elle doit être faite par le gouvernement, et que l'espace de temps demandé pour cela est un des motifs de la commencer promptement et de la poursuivre sans relâche.

La dépense, partagée entre divers exercices, ne sera plus si lourde, et l'on pourrait de toute façon, ou faire quelque économie ou même une économie complète, en le confiant, si c'est possible, à l'office de l'état-major de l'armée.

Chambres de commerce. — Les cinquante-huit chambres de commerce instituées en Italie, par la loi du 6 juillet 1862, ont la charge de représenter près le gouvernement et de protéger les intérêts commerciaux et industriels. Cette loi fut

imitée d'une loi française dont l'origine et le but sont au fond protectionnistes.

Ces chambres peuvent prélever un droit sur le certificat qu'elles délivrent, imposer une taxe spéciale sur les assurances maritimes et autres contrats, et peuvent imposer des centimes additionnels sur les taxes commerciales déjà existantes.

Les chambres de commerce organisées de cette façon courent risque de tomber dans le protectionnisme ; car les protectionnistes aussi se proposent de « provoquer » le commerce. Aussi tous les citoyens se trouvant dans la même condition, il conviendrait d'établir d'autres chambres. Et comme la population agricole en Italie dépasse les 15 millions, on devrait créer un nombre encore plus grand de chambres d'agriculture pour stimuler les intérêts. De plus, pour mettre tout au même niveau et arriver au même but, c'est-à-dire faire que la protection accordée à une industrie écarte celle d'une autre, il conviendrait de créer une chambre des beaux-arts, une chambre des avocats et ainsi de suite (1).

Ajoutons que par rapport à l'organisation de ces chambres on peut soulever une sérieuse question constitutionnelle. Ce qui représente légalement la nation et toutes ses diverses industries près du gouvernement, ce sont les députés.

Les chambres de commerce peuvent représenter les intérêts du commerce, non comme institutions légales, telles qu'elles sont en vigueur, mais comme sociétés libres.

Autrement il y a double emploi ; elles ne peuvent représenter légalement les intérêts du commerce local, parce qu'elles blessent la constitution ou la loi organique des provinces et des communes.

(1) S'il nous en souvient bien, dans le petit parlement piémontais, on présenta un projet de loi pour régler *l'ordre* ou *la chambre des avocats*. Mais le projet n'eut pas de suite; il sentait trop l'esprit du moyen âge.

La question constitutionnelle peut encore se présenter sous cet aspect : en dehors des municipes, des provinces et de l'État, dans une société civile peut-il exister un être quelconque qui ait droit à l'impôt ?

Évidemment la réponse est négative. D'abord, parce que les députés ont seuls (avec le concours du sénat et du pouvoir exécutif), le mandat du peuple pour voter ou refuser l'impôt. En second lieu, l'on empêche de connaître la véritable situation des choses, et de sanctionner ou de supprimer un impôt en pleine connaissance de cause. En troisième lieu, il ne doit pas exister de petit État dans l'État, ou les bases du régime constitutionnel sont ébranlées.

En vain objectera-t-on que le parlement a la faculté de déléguer le droit de fixer des impôts, parce que la théorie de la délégation doit s'entendre d'une façon limitée, parce que les chambres de commerce, qui sont électives, ont reçu un droit à l'impôt *jure proprio*, et parce que la délégation suppose une limite, bien qu'en général il s'agisse d'un nouveau système, lequel gêne l'avenir et enchaîne le parlement même, qui pourra assez difficilement abroger la loi faite en vue des traitements assignés et des contrats stipulés par les chambres de commerce, et par suite un obstacle dans leur budget et dans les impôts des années suivantes (1).

Habitués à vivre sous des gouvernements absolus, dans lesquels toute institution nouvelle est un pas vers la liberté, parce que l'on croit aux effets de la loi des contrastes, beaucoup pensent que le meilleur parti de mettre un frein au pouvoir exécutif, même dans les pays constitutionnels, est de créer des

(1) Remarquez que les chambres de commerce doivent nécessairement avoir une petite administration de leurs finances, et que dans la pratique se présente une grave difficulté : Qui sera le percepteur ? Qui sera le caissier ?

institutions et des ordres avec voix délibérative, et ainsi avec le droit à l'impôt.

Nous rappellerons à ce sujet la grande discussion qui s'éleva en 1857, au parlement piémontais, sur le conseil supérieur d'instruction, auquel M. Valerio voulait donner voix délibérative, et MM. Lanza et Cavour voix consultative. Mais sur l'observation que la responsabilité des ministres en serait atteinte et que le pouvoir législatif lui-même ferait acte d'abdication, le conseil supérieur d'instruction fut considéré comme un corps purement consultatif (1).

Agriculture. — La commission du budget et le ministère se sont montrés d'accord pour soutenir que l'agriculture n'a pas besoin d'encouragements directs, mais plutôt d'instruction et de capitaux. Le gouvernement ne devra donc faire autre chose que de provoquer l'instruction agricole.

Beaucoup de ceux ou qui font leur profession de l'agriculture, ou qui se plaisent dans ces études, et cherchent à en stimuler le progrès et la prospérité, font une distinction spéciale entre l'initiative et la direction du gouvernement.

D'autres vont plus loin, et visitant quelque champ mal cultivé, une lande déserte, un ruisseau qui déborde de son lit et dévaste la campagne, se mettent à crier aussitôt : Le gouvernement est en faute !

A cet égard, chacun se rappellera qu'un de nos plus estimés écrivains agricoles s'est mis à dire au parlement, alors qu'incidemment on s'occupait d'une question d'agriculture, que c'était la première fois qu'on parlait d'agriculture, et que tout, à cet égard, restait à faire de la part du gouvernement, si jamais il voulait s'occuper de cette importante matière.

(1) Nous citons ce fait de mémoire et sans pouvoir en préciser bien la date.

Mais, à dire la vérité, nous croyons que le gouvernement s'en est occupé, surtout dans la législation civile, et même trop ; et que s'il eût mieux entendu ses fonctions directes, l'agriculture y eût gagné de plus heureux effets, et n'irait pas mendiant ainsi une protection stérile.

Une preuve négative de ce que nous affirmons résulte de ce fait, que les contrats qui se rapportent à la propriété mobilière, sur laquelle n'agit aucune intervention du gouvernement, ou fort peu, ont beaucoup plus gagné. Ce qui démontre que si le même système eût été pratiqué pour l'agriculture, les choses n'en iraient que mieux.

Et en vérité, quelle influence directe et marquée le gouvernement peut-il avoir sur la culture du sol ? Les théories des trois agents de la généralité du terrain, des amendements et des essais, l'échelle des revenus nets, les principes d'une bonne administration agricole, et toutes les autres règles et lois fondamentales qui touchent aux études agricoles devront-elles être appliquées par le gouvernement ?

C'est désormais une chose rebattue, qu'en vertu de la doctrine de la libre concurrence, l'agriculture doit se suffire à elle-même ; c'est-à-dire ne demander sa perfection qu'à l'activité persévérante et intelligente de l'homme libre.

L'intervention du gouvernement, outre qu'elle est contre nature, est presque toujours intéressée, et si elle peut parfois procurer quelque avantage à l'agriculture, elle reprend, souvent, et ce qui est pis, sans le vouloir, la part du loup sur ses produits.

De toute façon l'action du gouvernement équivaut à une perte de liberté ; défaut qui occasionne plus ou moins directement la diminution des produits de toute sorte.

Il est vrai qu'en Italie il n'y a pas encore de véritables banques libres de crédit agricole et qu'il reste beaucoup à faire dans cette matière.

Mais qu'on nous permettre de faire ici seulement deux observations contre la nécessité de l'influence gouvernementale.

C'est un fait, que nul ne contestera, que dans plusieurs pays et même dans diverses et de nombreuses parties de notre État, la culture des champs, des prés, des plaines, ne le cède en rien à ce qu'elle est en France, en Angleterre et en Belgique.

Un autre fait encore, c'est que nous voyons plusieurs propriétaires, ayant leurs terrains cultivés avec beaucoup de soin et de diligence, mais dont l'étude consiste à rechercher les règles agricoles dans la pleine lune, la vieille lune, la nouvelle lune. Lorsqu'ils ont à choisir un temps, ils ne consultent pas le calendrier agricole de Dombasle, mais seulement les croissances et décroissances de notre satellite.

De plus, ces propriétaires sont riches et possesseurs de gros capitaux qu'ils prêtent avec intérêt, au taux légal de 4 ou 5 0/0.

Or pourquoi ne font-ils pas prospérer plus encore leurs terrains et ne cherchent-ils pas à tripler ou à quadrupler leur revenu par de bonnes mesures agraires?

Peut-être le numéraire leur manque-t-il, parce que les banques de crédit agraire ne sont pas encore organisées?

Mais si les banques de crédit agraire ont pour but d'appliquer les capitaux à l'agriculture, n'est-il pas vrai que les propriétaires dont nous parlons n'en ont pas besoin, puisqu'ils en ont déjà à leur disposition?

En outre, beaucoup de capitalistes cherchent à employer leur argent avec hypothèque sur les fonds stables et principalement sur les terrains.

Mais une chose qu'on ne peut mettre en doute, c'est qu'un capitaliste qui veut prêter une somme avec hypothèque sur un fonds cultivé, ne trouve, malgré tous les inconvénients de l'usure libre, qu'une offre d'intérêt à 5 ou 5 1/2 pour cent.

Naturellement il s'agit d'un capitaliste, qui veut même une solide hypothèque, et qui surtout veut prêter à une personne probe, honnête, et habituée à payer les intérêts aux échéances stipulées.

Cela prouve que, malgré l'imperfection de la législation civile, il y a des capitaux disponibles pour l'agriculture, et que ce qui manque, c'est moins l'offre que la demande à conditions égales, *cæteris paribus*, à l'intérêt que rend l'argent dans le commérce.

On peut donc affirmer que la condition trop peu florissante de l'agriculture dans certaines parties de notre État ne résulte ni du manque d'institutions de banques de crédit agricole, ni de « l'indifférentisme » ou mieux de l'absence d'action gouvernementale.

Le mal est dans une région moins haute, et plutôt même bien plus bas; mais notre peu de modestie à nous autres hommes ne nous permet pas d'en convenir et de dire ouvertement: Si l'agriculture ne prospère pas, la faute, en grande partie, en est à nous.

« L'agriculture, écrit le professeur Joseph Ottavi, est un art fort productif, et serait même le plus productif, s'il n'était pas malheureusement, dans l'état actuel, le plus chanceux. Les cultivateurs n'ont pas à se plaindre seulement des maux de la concurrence, mais au contraire et souvent de la maladie du sol, des météores de l'atmosphère, des cryptogames parasites, et plus souvent encore de leur ignorance. Ce n'est pas que la plus grande partie d'entre eux ne soit nourrie de bons principes; mais ils sont le plus souvent d'une intelligence assez dure et partout imbus de préjugés, si bien que leur travail doit se ressentir de ces deux défauts. Ajoutez la paresse, qui arrête tant d'opérations utiles, et vous vous convaincrez plus encore que le principal obstacle au progrès de l'agricul-

ture réside dans l'ignorance, les préjugés et la paresse des cultivateurs (1). »

Ces paroles, toutes dans notre sens, conduisent à dire : que l'agriculture doit demander sa prospérité au capital intellectuel plus encore qu'au matériel, et que l'on doit recommander sur toute chose à l'agriculteur l'économie, la prudence, l'activité, l'instruction et la moralité.

Nous n'en sommes pas moins de jour en jour spectateurs de ce phénomène singulier, que le gouvernement est accusé d'un mal dont il n'est ni la cause directe, ni l'auteur principal.

Nous accordons que pour une certaine part le gouvernement peut faire quelque chose d'avantageux par rapport à la législation civile en la dégageant des formalités, et par rapport au régime hypothécaire comme à la justice, en le rendant prompt et facile ; mais il ne doit jamais prendre une action directe pour activer la prospérité de l'agriculture.

Peut-être l'agriculture ne manque-t-elle pas de capitaux autant que le croient quelques-uns ; et cela fût-il, les agriculteurs, pour attirer les capitaux, doivent d'abord montrer par les faits qu'ils sont capables de les faire fructifier (2).

LVII

Réformes dans le budget actif.

Après avoir cherché à indiquer quelles sont les réformes qu'on pourrait tenter dans les services publics administrés par le gouvernement, pour arriver à ce but de simplicité et

(1) Dans ses ouvrages d'agriculture.

(2) Voir le rapport de la sous-commission générale du budget d'agriculture, industrie et commerce, composée des députés Possenti, Cini, Colombani, Allieri, Morandani et Bellino ; Brigante-Bellini, rapporteur. — Voir aussi le journal *l'Unione* des 12 et 19 août 1858.

d'équité que veut la science, mais que repousse la pratique, nous allons jeter un regard rapide sur la série des moyens nécessaires pour faire face à tous ces services ; rechercher en d'autres termes quelles sont les réformes qu'il conviendrait d'introduire dans la partie active du budget italien pour s'acheminer vers le type idéal que nous avons proposé tout d'abord dans ce travail.

Sans doute il y aurait beaucoup à réformer dans notre budget actif, parce qu'il renferme beaucoup de choses irrationnelles, et disons-le franchement, injustes, comme du reste plus ou moins tous les budgets de l'Europe. Mais il ne faut pas oublier qu'il est impossible d'effacer en peu d'années le long travail des siècles, quoique condamné par les lumières de la science ; que les révolutions dans tout ordre d'idées, bien que dirigées par la bannière de la raison et de la justice, veulent être lentement préparées ; ne pas oublier enfin et surtout qu'aucune réforme radicale n'est possible dans un budget actif, tant que des réformes radicales n'ont pas précédé dans le budget passif.

Tant que le gouvernement ne se sera pas dépouillé complétement de toutes les attributions qu'il s'arroge injustement et contre nature, jamais il ne sera possible d'appliquer exactement la justice dans la répartition des dépenses. D'une part ou d'une autre, en plus ou en moins, il y a, disons-nous avec Bastiat, une « spoliation » quelconque. Il faut songer que mettre à l'unisson les dépenses et les rentrées, but vers lequel tendent péniblement nos hommes d'État, sera toujours impossible si l'on ne commence à opérer des soustractions sur la partie passive du budget. Quoi que l'on fasse dans ce sens sur l'actif, on n'y réussira pas. On arrivera à un point qu'il sera impossible de dépasser. Mais l'équilibre ne sera pas obtenu, et le remède sera tout négatif.

Néanmoins, si l'on arrive à obtenir les réformes que nous avons indiquées dans les administrations des services publics, si seulement on pouvait réduire le budget passif entre les limites que nous avons tracées, et même indépendamment de cela, nous ne croyons pas impossible d'apporter dans notre système financier quelque modification qui fasse disparaître au moins quelqu'une des nombreuses anomalies qu'on y remarque, en laissant au temps à faire le reste.

C'est ce travail que nous voulons essayer en quelques pages.

Nous bornant aux cinq groupes de revenus que nous avons adoptés en examinant le budget actif du royaume, nous répéterons que nous sommes guidés par ce principe, que nul gouvernement ne devrait jamais méconnaître ; un principe d'après lequel chaque citoyen doit porter aux caisses publiques une contribution proportionnée à la dépense qu'il cause au gouvernement.

Certes il se passera encore du temps avant que ce principe puisse être appliqué absolument ; mais dès qu'une réforme est à faire, il faut que l'on y tende et que l'on y pousse.

Monopoles. — La première source de revenus que le gouvernement a établis se compose des monopoles. A tant d'autres qui existent naturellement dans le monde et qui empêchent l'action de la libre concurrence, le gouvernement a joint à son profit tous ceux que l'on peut nommer « monopoles légaux ». Telle est la vente des sels, des tabacs et des poudres, tel, le transport des lettres.

La raison sur laquelle s'appuient ces monopoles est le besoin du trésor de faire argent de toute manière et, autant que possible, sans que celui qui doit payer s'en doute. Or, à l'occasion d'un service, il devient plus facile de faire entrer dans le prix l'impôt qu'on y joint.

A notre avis, pourtant, la vraie raison historique pour laquelle se maintiennent ces monopoles, c'est que le gouvernement en a hérité comme des restes d'un autre âge, et n'a pas encore eu le courage de les supprimer, bien que les temps soient changés.

Le désir de faire payer sans que les citoyens s'en avisent est quelque chose de peu sérieux ; car il faudrait que les citoyens fussent privés du sens commun pour ne pas comprendre que dans le prix de ce que leur vend le gouvernement se cache un impôt. Et d'autre part, qu'ils s'en doutent ou non, le fait est que de leur poche sort une somme qu'ils pouvaient consacrer à leur profit personnel et qui, au contraire, passe dans les caisses du gouvernement.

Le monopole des tabacs et des poudres donne lieu, à lui seul, en Italie, à une dépense de 39 millions et demi, pour la provision des matières premières et le personnel de la direction et du travail ; il produit un revenu brut de 100 millions environ. C'est donc un peu plus de 60 millions net, de véritable impôt, que les finances perçoivent au moyen du monopole, puisque le prix du service, c'est-à-dire la marchandise vendue est représenté par les frais de production.

Naturellement nous ne pouvons approuver ce genre d'impôt, surtout parce qu'il viole le principe régulateur des contributions publiques, en faisant peser une charge non sur ceux qui sont reconnus devoir le payer, mais sur ceux qui accidentellement consomment cette marchandise déterminée. Un individu qui dépense 100 francs par an en tabac, peut dire qu'il paye un véritable impôt, égal aux trois cinquièmes environ de cette somme, c'est-à-dire 60 fr. S'il possède un revenu général de 6000 fr., il payera donc un impôt de 1 pour 100.

Un autre qui fera la même consommation, mais n'aura que la moitié de ce revenu, payera au contraire 2 pour 100.

Ainsi, non-seulement le principe régulateur des impôts est méconnu, mais on fait précisément le contraire; les tarifs deviennent proportionnels dans le sens inverse, et croissent selon la diminution de la richesse.

Le monopole du tabac se justifie d'habitude par l'observation qu'il s'agit d'une marchandise non nécessaire, de luxe pur, et qu'ainsi il y a peu de mal à la taxer lourdement; mais alors il n'y a pas d'impôt somptuaire, quoique condamné par la science, qui ne puisse se justifier. En raisonnant sans passion, il est facile de voir que, quelle que soit la satisfaction que reçoit un individu, du moment qu'il en paye le prix convenable, il n'est pas juste de prendre occasion de cette satisfaction pour lui faire payer un impôt, et plus encore un impôt qui croît selon sa misère.

En second lieu, les monopoles sont condamnables comme violant la liberté des citoyens, et limitant ainsi le champ de l'activité individuelle, en même temps qu'avec eux on obtient assez mal la satisfaction des besoins.

En troisième lieu, les monopoles dont il s'agit, sont condamnables ainsi que tout autre, parce qu'ils entraînent une dépense énorme, dépense qui grève les citoyens sans profit pour le trésor.

La conséquence naturelle des principes que nous avons d'abord établis, serait la suppression absolue de cette sorte d'impôt. Cela arrivera sans doute dans quelques siècles, mais il ne semble pas impossible, en conservant au gouvernement la source de revenus dont il s'agit, de le modifier de manière à faire disparaître au moins quelqu'un des inconvénients qu'on leur reproche aujourd'hui. Ce qu'on obtiendrait peut-être si le gouvernement abandonnant à l'industrie la vente des sels, tabacs et poudres, se bornait à percevoir sur ces marchandises un simple droit.

Certes ce droit ne serait pas trop justifié aux yeux de la justice; mais du moins le gouvernement économiserait ainsi une grande partie de sa dépense actuelle, le service serait mieux fait, grâce à la concurrence, et, en définitive, le trésor aurait une augmentation de revenus. L'expérience le prouve. L'Angleterre, qui a suivi à peu près ce système, lui doit plus de revenus qu'elle n'en n'avait avant (1).

Il est inutile de répondre à l'objection ordinaire relativement aux poudres: qu'il s'agit d'une chose nécessaire à la défense de l'État, et qu'il est convenable que l'État en ait la production sous sa main; — mille faits ont prouvé que dès qu'une chose est nécessaire, jamais il ne manque de gens qui la produisent et la procurent, en cela poussés par l'intérêt personnel.

Le monopole du transport des lettres n'est pas même justifié par les besoins du trésor, car, tandis que dans le budget passif nous trouvons établie pour les postes une somme de 18 millions, nous ne trouvons indiquée au budget actif qu'une rentrée de 14 millions et demi. Ce sont donc 3 millions et demi que, selon le budget, le gouvernement dépense pour le plaisir de conserver le monopole du transport de la correspondance.

Il est vrai, et nous l'avons remarqué, qu'ils représentent le prix de la correspondance gouvernementale non calculée au budget; il est vrai que le produit des postes ira en augmentant avec le développement du mouvement commercial, et même par suite de la loi mise en vigueur au commencement de l'année 1863, qui a unifié et réduit la taxe des lettres. Mais le fait actuel est que le gouvernement, avec le monopole des postes, ne gagne rien ou ne gagne que bien peu.

De plus ce monopole n'a pour sa justification que l'habi-

(1) Guillaumin. *Dictionnaire d'économie politique*, article monopole.

tude. On ne saurait prétexter la sécurité des correspondances confiées au gouvernement, car si les citoyens ne pouvaient s'en reposer que sur les soins du gouvernement, ils seraient dans une bien triste situation. Du moment que les citoyens confient leur personne aux particuliers en voyageant sur les chemins de fer, les bateaux, les voitures, exploités par des sociétés privées, nous ne savons pourquoi ils ne pourraient confier aux mêmes mains leur correspondance. Sous la menace des lois repressives, ce service, confié aux particuliers, est aussi sûr qu'aux mains du gouvernement, et disons-le franchement, plus sûr même, car les particuliers ne sont jamais guidés dans leurs actes personnels par les intérêts politiques (1).

Nous voudrions donc que le transport des lettres fût aussi abandonné à l'industrie privée. Actuellement le gouvernement ne ferait pas une perte sensible, et, dans tous les cas, il se renfermerait toujours plus dans la juste sphère de ses attributions.

Douanes. — Le second groupe de revenus pour le trésor provient des impôts divisés en directs et indirects. Parmi les premiers, nous avons mis en première ligne les douanes, parce que, avons-nous dit, en Italie, grâce à la sage initiative du comte de Cavour, les douanes tendent à perdre leur caractère de protectionnisme, pour ne plus rester qu'un mode d'impôt.

On ne peut méconnaître pourtant qu'elles n'en sont pas à ce point encore, et l'on doit même s'attendre à une certaine réaction qui s'élève en silence, mais sans interruption, depuis la mort de l'illustre homme d'État, et qui reculera peut-être encore ce progrès.

Cela semble impossible, et c'est pourtant vrai ; depuis tant d'années que la science a flétri d'absurdité et d'injustice les douanes, considérées comme système protecteur, non-seule-

(1) *Dictionnaire d'économie politique*. Ibid.

ment elles subsistent encore de fait, mais elles ont leurs apologistes. Qu'elles subsistent, jusqu'à un certain point, cela s'explique par l'inertie naturelle des gouvernements, lents à prendre une ferme résolution, et par le besoin d'argent dans lequel se trouvent plus ou moins tous les États. Mais les apologistes des douanes sont en vérité incompréhensibles.

Il faut reconnaître qu'on n'ose guère en Italie en soutenir la nécessité, la convenance absolue, mais qu'on les regarde seulement comme une nécessité de circonstance.

On dit : Attendez que notre commerce, que nos industries soient assez solides pour pouvoir lutter en sûreté avec les industries étrangères, et puis ouvrez les portes, et que vienne alors la liberté absolue du commerce.

Heureusement, à cette erreur répond lumineusement le grand Bastiat, avec le sel dont sont remplis ses écrits :

« Ceux qui énoncent cet argument mesurent, dit-il, le champ de l'industrie au turf. Mais au turf la course est tout à la fois le moyen et le but. Le public ne prend aucun intérêt à la lutte, en dehors de la lutte même. Quand vous lancez vos chevaux dans l'unique but de savoir quel est le meilleur coureur, je conçois que vous égalisiez les fardeaux. Mais si vous aviez pour but de faire parvenir au poteau une nouvelle importante et pressée, pourriez-vous sans inconséquence créer des obstacles à celui qui vous offrirait les meilleures conditions de vitesse? — C'est pourtant là ce que vous faites en industrie ; vous oubliez le résultat cherché, qui est le bien-être ; vous en faites abstraction, vous le sacrifiez même par une véritable pétition de principe. »

Nous ne croyons pas qu'on puisse répondre quelque chose à une argumentation aussi serrée.

(1) Bastiat. *Sophismes économiques*. 1re série.

Ainsi ceux qui soutiennent les douanes comme moyen de protection ont en vue, non l'intérêt des consommateurs, qui est celui du pays, mais l'intérêt des producteurs, qui est celui du petit nombre.

Qu'importe au pays que s'implante chèrement en Italie une industrie que la nature ne favorise pas, quand il peut plus facilement, par l'échange, avoir les produits de la nation qui se trouve dans les conditions naturelles de cette industrie même?

Voudra-t-on mettre encore en avant les vieilles craintes de dépendance, de sujétion vis-à-vis des pays étrangers?

Tous les pays sont entre eux dépendants et indépendants selon les temps.

« Non omnis fert omnia tellus. »

Ont dit très-heureusement nos anciens. La nature, qui n'avait pas en vue les distinctions, les séparations de pays à pays, qui voulait faire du monde une seule famille, a distribué différemment ses richesses et ses ressources, afin que les hommes, selon le point où ils se trouvent, puissent en user, et par l'échange en partager aux autres le produit. Tous les pays se trouvent dans la même condition. Ce que l'un peut facilement produire, l'autre doit l'obtenir de lui par échange, et, s'il s'y refuse, le payer quatre ou cinq fois autant. Dites à la Russie de produire les oranges, ces fruits qui surgissent comme spontanément sur les côtes de la Sicile et de la Ligurie ; dites à l'Italie de produire les fourrures que la Russie se procure si facilement, et la Russie et l'Italie reviendront vite de leur erreur.

Il n'y a dépendance d'aucune sorte de pays à pays. Tous ont leurs productions naturelles, pour lesquelles les autres doivent recourir à eux, s'ils ne veulent faire une dépense inutile de travail. Tous sont dans d'égales conditions, on ne saurait trop le répéter. Il s'agit seulement de connaître la nature du pays

dans lequel on se trouve, et de ne pas vouloir, par un esprit absurde de rivalité, contester aux autres la priorité dans certains produits qu'ils doivent à la nature.

Certes, nous ne devons pas méconnaître que la nature peut être secondée par les forces de la civilisation et l'activité des individus, et que même ces forces peuvent faire beaucoup. Mais, pour exciter ces forces et cette activité, il ne faut pas la protection, qui étouffe l'intérêt personnel en l'abritant de tout péril ; il faut la libre concurrence.

Au fond, la protection est donc inutile pour ces productions, qui sont naturelles au pays; il y a déjà pour elles une protection naturelle, un capital gratuit. Pour les productions non naturelles au pays, elle est non-seulement inutile, mais ruineuse pour la masse des citoyens, en les forçant à payer un prix élevé à l'intérieur ce qu'ils pourraient avoir à plus bas prix de l'étranger. En tout cas, elle énerve l'activité individuelle, et finit par appauvrir le pays.

Mais les douanes, non-seulement comme système protecteur, comme moyen d'impôt, ne peuvent être approuvées par la raison et la justice. A ce point de vue, elles tombent parmi les impôts de consommation, avec tous les défauts des impôts de cette nature. De plus, par les formalités qu'elles réclament, par les vexations infinies auxquelles elles assujettissent le commerce, elles sont un embarras à son développement. Et quand tant de millions se dépensent pour rapprocher les pays par des chemins de fer, par des entreprises gigantesques de percement de montagnes, et autres semblables, il est bien absurde qu'en même temps s'établisse aux frontières d'un pays un cordon de soldats pour faire perdre tout le temps que l'on a gagné par la célérité des moyens de transport.

Si les douanes n'avaient en leur faveur l'habitude et le besoin des gouvernements tous engagés dans de plus ou moins

énormes dépenses, si elles n'existaient pas et que quelqu'un vînt du dehors en préparer le système, proposer d'entourer toutes les provinces d'un royaume de sentinelles pour visiter, enregistrer et imposer tout ce qui entre ou sort, nous sommes persuadés qu'il obtiendrait une place à l'hôpital des fous.

Et pourtant, ce qu'il serait folie de proposer, l'habitude le maintient et le fait regarder comme rationnel et indispensable. Tant l'habitude de l'erreur arrive à pervertir la raison!

Nous avons la ferme confiance qu'un jour viendra, qui n'est pas loin peut-être, où l'erreur sera complétement dissipée, où les gouvernements, réduits à leur véritable expression, n'auront plus besoin de recourir à l'absurde pour avoir les ressources dont ils ont besoin. Alors tomberont les barrières artificielles qui séparent un peuple d'un autre, comme tout tend à faire tomber les barrières naturelles; et les hommes réunis par leur intérêt réciproque deviendront vraiment tous les membres d'une seule famille.

Nous voudrions que l'Italie fût la première à donner l'exemple. Et nous le déclarons franchement, si nous en avions le pouvoir, nous nous sentirions le courage de déclarer que dans vingt ans l'Italie n'aura plus de douanes.

Dans une si longue période de temps, d'une part le gouvernement pourrait avoir le loisir de se mettre en mesure d'agir sans les quarante-trois millions environ que les douanes produisent net, et les industries nationales celui de se préparer à la lutte qui leur serait ouverte. Et ainsi, sans péril aucun, on arriverait à réaliser dans cette branche financière le but vainement indiqué jusqu'ici par la science, on épargnerait le capital considérable d'environ 47 millions que l'État dépense pour le service des douanes, et le pays y gagnerait.

Puisque cela ne peut être aujourd'hui qu'un beau rêve, bornons-nous à exprimer ici le désir que le gouvernement con-

tinue courageusement de suivre la voie tracée par le comte de Cavour, en réduisant, toutes les fois que s'en présente l'occasion, les douanes à n'être qu'un moyen d'impôt, sans se laisser effrayer par les clameurs et les terreurs que cela peut soulever; pour préparer ensuite peu à peu, moyennant la simplification de cet ordre de choses, la route à ceux qui viendront après nous et pourront abandonner de fait cette branche de revenus, regardons et respectons toujours les droits de la postérité.

Taxes de consommation. — Après les douanes viennent, parmi les impôts indirects, ceux proprement dits taxes de consommation. Il serait inutile d'expliquer ici les diverses manières dont ce chapitre est payé par les diverses provinces d'Italie, du moment qu'une loi a été présentée et va être discutée au parlement, pour unifier ces taxes dans tout le royaume.

Nous demanderons plutôt ce qu'il y a à dire de ce projet, qui établit une taxe gouvernementale sur la consommation du vin, de la bière, du vinaigre, de l'eau-de-vie, des liqueurs, des eaux gazeuses, de l'huile et des viandes, en exigeant cette taxe soit à l'entrée des communes, ou quant à la bière au lieu de fabrication, soit au moyen d'une taxe sur la vente au détail.

Pour ne pas priver les communes des ressources qu'elles tirent des octrois, ce projet de loi leur donne la faculté d'établir un droit additionnel sur les matières taxées par le gouvernement, ou un droit sur d'autres matières.

Bien que cette loi doive être considérée comme un pas en avant, en tant qu'elle porte l'unification, et par suite jusqu'à un certain point l'égalité entre les différentes parties du royaume, nous mentirions à nous-mêmes si nous disions que ce projet est digne de recommandation.

Il renferme surtout le vice capital de toutes les taxes sur la consommation, celui d'être proportionné non à la richesse,

mais au besoin et de peser plus sur le pauvre que sur le riche. Il ne peut que donner lieu à des vexations infinies et à une énorme dépense.

En outre, dans les deux différents modes établis pour la perception de la taxe il y a une très-grave différence de traitement. La taxe perçue à l'entrée de la commune frappe toutes les matières envisagées dans le tarif, quel que soit celui à qui elles appartiennent. La taxe perçue à l'intérieur de la commune ne frappe que les débitants au détail des marchandises taxées.

On arrive et on reste toujours au même point. On écorche le pauvre et l'on ménage le riche. Le pauvre qui n'a pas de capital à employer à l'achat en gros payera avec le prix de ses petits achats la taxe dans toutes les communes, le riche qui achète en gros, qui ne dépend pas des détaillants, dans les communes où la taxe est perçue à l'intérieur, sera exempt de tout.

Et que dire ensuite du système de perception à l'entrée?

Tandis que la Belgique, depuis trois ans, donne le magnifique exemple de l'abolition des octrois qui gênaient le mouvement commercial d'une commune à une autre, qui les rendaient étrangères entre elles, nous, au contraire, nous établissons des droits de consommation non-seulement en faveur des communes, mais même en faveur du gouvernement. Ainsi, quand nous avons tant besoin de cimenter l'union de pays à pays, de resserrer les intérêts, de la liaison desquels seule dépend la stabilité de la nation, nous faisons des communes autant de citadelles dûment surveillées et défendues, dans lesquelles on ne peut pénétrer qu'après bon examen et bonne visite.

Quel est le fruit qu'on espère de cette loi?

L'unification d'un système de taxes et un revenu de 40 millions; tandis qu'aujourd'hui l'État des taxes de consommation ne retire qu'à peu près 17 millions.

Nous voulons admettre comme acceptable cet espoir de 40 millions, bien qu'il ne faille pas oublier que quand on met une taxe de 5 fr. par hectolitre sur le vin, sans l'augmentation que, selon les circonstances, peut y ajouter la commune, la consommation doit nécessairement baisser de beaucoup, et, par suite, on ne peut juger par la consommation actuelle du produit de cette taxe.

Mais, même en acceptant pour vrai ce produit, à notre avis il est bien loin de compenser les inconvénients qu'entraîne la taxe.

Voulez-vous, dira-t-on, que le trésor, dans ce cas, renonce à un produit aussi considérable, ou qu'il laisse subsister l'ordre de choses actuel si injuste?

Non; l'état actuel ne doit pas subsister, parce qu'il n'est pas juste qu'une seule partie de l'État concoure à un impôt, et que l'autre en soit exempte; mais nous croyons plutôt qu'on pourrait renoncer aux 40 millions; ou mieux, on pourrait faire des rentrées d'une autre façon, c'est-à-dire en partie négativement, moyennant des économies, en partie moyennant des additions aux impôts directs. On ne doit pas craindre que ceux-ci deviennent trop lourds, parce que, entre l'être plus et l'être moins, mais exister encore à côté d'un autre impôt, il n'y a d'autre différence pour les citoyens, sinon que dans le second cas, et quand il s'agit d'un impôt sur la consommation, la répartition est plus injuste. Du moment que, quel que soit l'impôt, il est toujours supporté par les mêmes personnes, il est inutile d'aller chercher, pour l'établir, des voies détournées, des systèmes absurdes, des mécanismes compliqués et multipliés.

Nous croyons qu'on ferait une œuvre excellente et agréable à tous les citoyens, si, rayant des livres fiscaux les taxes sur la consommation qui se maintiennent par la seule habitude, on portait le produit qu'elles donnent et qui serait encore néces-

saire, à la charge de l'impôt sur le revenu, qui, comme nous le verrons mieux plus loin, va être mis en vigueur en Italie.

Par la simplicité qui en résulterait, le trésor ne pourrait que faire un profit considérable, et le pays serait débarrassé d'une foule de vexations et d'obstacles à son libre mouvement commercial.

Taxes d'enregistrement et de timbre. — Parmi toutes les autres taxes qui peuvent en Italie se classer dans la catégorie des indirectes, nous dirons ici quelques mots des taxes d'enregistrement et de timbre, qui sont les plus importantes. Toutes les autres, si l'on en excepte quelques-unes dont nous parlerons ailleurs, sont d'une importance minime par le revenu qu'elles donnent, et destinées à disparaître, ou parce que presque toutes tombent seulement sur quelques provinces, et sont un reste des anciens États, ou parce que leur peu de raison est souvent si évident que tous voient la nécessité de les réunir au moins aux articles de revenu avec lesquels ils ont le plus de rapport.

Les taxes d'enregistrement, les taxes de timbre et les taxes hypothécaires, qui ont beaucoup d'analogie avec les deux premières, donnent au trésor, avons-nous dit, le produit considérable de 71,370,000, fr. c'est-à-dire le huitième de toutes les rentrées ordinaires et extraordinaires du royaume, et à peu près 3 fr. 28 c. par habitant.

Nous disions ailleurs ce que sont ces taxes. Nous voulons ici apprécier leur fondement, et voir comment elles peuvent être justifiées vis-à-vis du principe, qui est, ou du moins doit être la base des impôts.

L'enregistrement des contrats passés entre les citoyens dans un office public, qui les conserve et les garde, c'est-à-dire ce que l'on appelait dans l'ancien royaume de Sardaigne, nous ne savons pour quel motif, « *insinuazione*, » est, sans doute,

un service que le gouvernement rend aux particuliers, et il est juste que ceux-ci, dès qu'ils demandent le service, en payent l'équivalent. Mais cet équivalent, que devrait-il être? Le remboursement au gouvernement de la dépense faite pour l'institution et l'entretien de ce service public, ni plus ni moins. C'est ce que ne sont pas les taxes d'enregistrement. Sur la base du service rendu obligatoire, le fisc a élevé un très-lourd impôt. Mais, si le service pouvait servir de base à un équivalent, il ne peut absolument servir à justifier l'impôt.

Quelle est donc la base rationnelle de cette espèce d'impôt, le principe de justice qui le guide? Il est assez difficile de l'indiquer.

Le gouvernement protége la sécurité des contrats, peut-on dire; il est donc juste que, proportionnellement à l'utilité de ceux-ci, les citoyens donnent en retour quelque chose au trésor.

Mais il est facile de voir que les contrats ne sont que l'exercice du droit d'échange; que, par lui, il ne s'opère qu'une cession d'une part, une acquisition de l'autre, au fond qu'une transmission de quelque droit.

Or, si la défense des droits individuels est la mission du gouvernement; si, pour cela, chaque citoyen paye un impôt proportionné à la richesse qu'il possède, il est évident que, sans obligation d'aucun autre retour, le gouvernement doit protéger tout droit acquis par les contrats, et que la garantie de l'exécution des contrats est un droit pur et simple. Le fait du contrat par lui-même ne peut augmenter d'une obole la richesse du pays; on ne doit donc pas augmenter la portion qui d'elle-même revient au trésor.

Et, s'il résulte de l'acte du contrat une augmentation de richesse pour l'individu, celui-ci ne peut éviter le payement des taxes générales qui frappent la richesse.

Frapper d'une nouvelle taxe spéciale le fait du passage d'un droit d'une main dans une autre, c'est un double emploi impossible à justifier.

Les impôts cessent d'être proportionnés à la richesse et deviennent par contre proportionnés à son mouvement.

Ce qui arrive toujours au détriment du pauvre, au profit du riche. Le riche, qui possède de vastes biens héréditaires conservés traditionnellement dans sa famille, qui emploie ses économies annuelles en bons de crédit public, ne subit guère les taxes d'enregistrement; le pauvre paysan, au contraire, qui sue dans son misérable bout de champ, s'il a jamais besoin d'un capital pour raviver sa production, s'il veut étendre de quelques brasses sa possession, devra se résigner à partager avec le fisc le fruit de ses fatigues.

Enfin les taxes d'enregistrement existent; et, quand il y a à les réduire, on discute longuement; mais peut-être personne ne songe à en chercher la raison, la base; et puis, qui oserait élever un doute serait traité d'utopiste.

Ces taxes donnent 71 millions.

Le trésor a besoin d'argent; donc elles sont justifiées.

Une objection pourtant ne devrait pas échapper aux hommes de la pratique; elle regarde l'obstacle énorme qu'elles apportent à l'échange, au mouvement matériel de la richesse, et la dépense extraordinaire qu'entraîne leur perception. Ces obstacles, ces dépenses sont autant de chapitres qui ne profitent pas sérieusement au trésor, et qui dépouillent les citoyens.

Nous ne pouvons penser à ces systèmes compliqués d'impôt sans qu'il nous vienne spontanément cette demande sur les lèvres : « Mais pourquoi tant de complications pour pourvoir aux besoins du trésor? mais quelle nécessité de cacher sous mille formes diverses, mêlées à mille vexations, un payement

qui doit reposer sur une seule base unique, c'est-à-dire la richesse des citoyens? »

Évidemment, si l'on n'en trouvait la raison dans l'habitude qui empêche tout changement de système, il faudrait dire que le gouvernement dépense et gaspille maladroitement les deniers publics, et par suite n'a pas le courage de demander ouvertement, et se voit forcé de recourir à mille subterfuges; ou, si les dépenses que fait le gouvernement sont nécessaires, et partant justes, il se défie du bon sens de la population; mais, dans ce second cas, il devrait au moins penser que la population ne peut être si dénuée de bon sens qu'elle ne sache qu'avec tous les détours du fisc, elle ne fait au fond que payer quelque chose de plus que ce qui serait nécessaire.

Aux taxes de timbre peuvent s'adresser les mêmes reproches d'absence de justes bases; elles ont pourtant l'avantage de la simplicité et de la facilité de perception. Et, puisqu'il n'est pas encore possible de songer à la complète suppression des impôts indirects dont nous parlons, nous voudrions du moins que les taxes d'enregistrement fussent, grâce à cette simplicité, converties en une taxe de timbre.

Nous voudrions que l'enregistrement des actes dans un office public fût chose indépendante de la taxe, et laissée à la volonté des contractants, lesquels, recevant ainsi un service, devraient rendre un prix proportionné au service même, et que la taxe sur ces actes s'exigeât moyennant l'usage obligé d'un papier unique timbré, ayant une valeur proportionnée à la nature de l'acte dont il s'agit, c'est-à-dire 5, 8, 10 p. 100 sur la valeur qui forme l'objet du contrat.

Ainsi surtout on supprimerait les distinctions qui, dans les taxes d'enregistrement, se font entre un acte et un autre, entre une donation et une vente, une succession en ligne directe et une succession en ligne collatérale. Quel est le fondement

de ces distinctions? Pourquoi taxe-t-on plus une donation qu'un acte de vente? Il n'y a aucun motif raisonnable; dans la donation, il y a un individu qui jouit, parce qu'il acquiert sans échange, et le fisc veut prendre sa part de cette fortune.

Le système que nous proposons simplifierait beaucoup l'administration, faciliterait les échanges, le mouvement de la richesse, et le fisc, plus sûrement qu'aujourd'hui, arriverait à percevoir peut-être un plus grand produit.

Nous disons *plus sûrement*, parce que, si maintenant les actes publics n'échappent pas à la taxe, nous gageons que des actes privés la moitié même ne paye pas, moins par l'immoralité de la population, par répugnance à payer, que par l'incurie, l'oubli d'aller à l'office de l'enregistrement, souvent fort éloigné, faire la déclaration. Si la taxe se payait avec la feuille de papier devenue nécessaire à l'acte, en rendant la chose plus commode, le trésor perdrait difficilement. Et encore plus difficilement, si l'on établissait indistinctement et absolument que tout acte ne pourra se rendre valable en jugement, que s'il est sur le papier voulu par la loi fiscale.

Avec ce système, les contrats verbaux échapperaient à la taxe; mais nous ne croyons pas que ce fût un mal sensible pour le trésor, parce que même maintenant, quand ces contrats veulent s'assujettir à l'enregistrement, ils ne donnent nécessairement pas grand profit.

Quant aux successions, elles seraient frappées dans le testament qui les donne, ou dans tous les actes qui, forcément, dans toute succession, doivent s'accomplir. On pourrait, pour elles, élever le taux de l'impôt.

Mais, nous le répétons, l'administration serait grandement simplifiée, et le pays, délivré, au moins en partie, de tant de formalités et de tant de « réglementarisme » qui l'étouffent, respirerait plus librement.

Taxes hypothécaires. — Ces taxes représentent l'équivalent d'un service; elles ont donc un fondement raisonnable. Il serait seulement à désirer que notre système hypothécaire, ou mieux les divers systèmes en vigueur en Italie fussent réorganisés, simplifiés, ramenés au type indiqué par la science, et dont les caractères principaux sont la clarté et la simplicité, de façon que quiconque y a intérêt puisse, dirions-nous, avoir d'un coup d'œil une idée de l'état hypothécaire d'un fonds déterminé.

On pourra l'obtenir en combinant avec les hypothèques un bon système de statistique de la propriété foncière.

Par cette réforme, et en modifiant ainsi les lois qui règlent les expropriations forcées, de sorte que celui qui attend la satisfaction de son crédit garanti par une hypothèque n'ait pas à tourner des ans et des années au milieu des labyrinthes inextricables habités par les procureurs et les avocats, — le crédit foncier fera un bénéfice immense, plus qu'il n'en peut attendre des institutions artificielles et privilégiées de crédit. Et, en acquérant le crédit, la propriété foncière pourra en peu de temps améliorer sa condition et contribuer pour une large part à la prospérité du pays.

Taxe de mainmorte. — Cette taxe a une raison d'être tant que subsisteront les taxes d'enregistrement et de timbre, auxquelles leurs rares mouvements dérobent en quelque sorte les biens des corps religieux; mais le jour où, selon les aspirations de la science, ces taxes seront abolies et où tout se réduira à une taxe unique et générale, proportionnelle au revenu, la taxe de mainmorte n'aura pas de raison de se continuer; car les êtres religieux, une fois reconnus par la loi, sont des régnicoles ayant des droits égaux à ceux de tout citoyen.

Même maintenant, pour la simplicité d'administration et la

plus grande facilité de conception, quand sera en vigueur la taxe générale sur le revenu qui doit remplacer les divers impôts directs actuels sur la richesse mobilière, on pourrait convertir la taxe de mainmorte en une élévation de quelque degré de l'impôt sur le revenu des corps religieux.

Taxe sur les sociétés industrielles et commerciales. — Cette taxe aussi devra disparaître avec la mise en action de l'impôt sur les revenus de la richesse mobilière. Elle a été jusqu'ici destinée à frapper les bénéfices que les sociétés industrielles et commerciales donnent aux individus, et qui n'étaient au fond frappés d'aucune sorte. Mais une taxe sur les revenus de la richesse mobilière, telle qu'elle va être mise en vigueur en Italie, doit s'étendre indistinctement à tous les revenus ; et, par suite même les actions, les obligations, les profits quelconques des sociétés doivent la supporter. Cela étant, il ne serait pas juste de laisser subsister encore une taxe spéciale sur les sociétés mêmes ; il y aurait double emploi.

Taxes de l'enseignement public. — Avec les principes que nous avons professés quant à l'enseignement, avec les idées que nous avons exposées sur l'opportunité de voir abandonner, de la part du gouvernement, toute intervention en matière d'instruction, il est facile de déduire qu'à notre avis, cette branche de revenu devrait être rayée du budget de l'État. Ce n'est d'ailleurs qu'une source fictive de recettes ; car le budget du ministère de l'instruction publique représente un équivalent, de beaucoup plus abondant même, à cette branche de revenu.

Droits pour garantie des matières d'or et d'argent. — Cette taxe est aussi pour nous au nombre de celles qu'il faudrait

simplement supprimer. Elle est le retour d'un service étranger aux attributions naturelles du gouvernement. Si l'on admet la nécessité que le gouvernement intervienne pour garantir les matières d'or et d'argent qui se vendent, il n'y a plus aucune limite; toute autre action plus vexante encore du gouvernement pourra être admise.

Si le gouvernement essaye le travail d'or et d'argent, pourquoi n'essayera-t-il pas ceux de soie et de laine? Pourquoi même ne viendra-t-il pas dans tout contrat garantir à l'acheteur la bonté de la marchandise qu'il achète?

Si les matières d'or et d'argent peuvent facilement être altérées pour les personnes non-intelligentes, et ne peuvent même se reconnaître, avec précision et sûreté, sans quelque opération, les tissus de soie, de laine, sont aussi dans une condition identique. Du pain même on pourrait, dire la même chose.

Aussi, si le gouvernement croit nécessaire de protéger les acheteurs d'or et d'argent, il manque de logique en laissant sans protection tous les autres acheteurs. Il devrait déléguer autant de ses agents près de chaque négoce pour assister et protéger les chalands contre la mauvaise foi des vendeurs.

Mais tout cela, évidemment, serait l'absurde; il l'est de même que l'État ait part dans la garantie des travaux d'or et d'argent.

L'or et l'argent sont une marchandise comme une autre; c'est à l'individu qui veut en traiter de demander au vendeur toutes les garanties qui peuvent l'assurer de la bonté et de la juste qualité de ce qu'il achète.

Un gouvernement rationnel n'a que faire là.

Il ne peut que créer d'inutiles entraves au commerce en dépensant l'argent que le public débourse dans un autre but, et compliquer toujours plus le mécanisme déjà très-compliqué de l'administration.

Puisqu'en Italie nous avons des pays où l'action du gouvernement sur cette matière n'existe pas, il est à espérer que d'ici peu ce bon exemple pourra être imité.

Droits pour port d'armes. — Ce droit aussi veut être supprimé.

Le port d'armes pour la défense ou même pour la chasse est un droit naturel, parce que la défense de l'individu, comme la chasse, sont des droits naturels. Avec les taxes qu'on impose, on en a fait un droit des riches, en dépouillant tous les autres.

La raison de sûreté publique n'est pas bonne ici ; car ceux qui ont l'intention d'user de leurs armes pour le mal d'autrui ne s'arrêtent pas par cela seul qu'ils ne peuvent obtenir un permis de les porter ; et d'autre part en payant il n'est pas difficile aux coquins d'avoir ce permis de porter des armes.

Qu'on ordonne donc aux brigands de Naplés de prendre le port d'armes !

Impôts directs. — Passant maintenant aux impôts directs nous avons la satifaction de dire qu'on a beaucoup fait en Italie pour acheminer cette branche de revenus vers la voie des vrais principes. Quelques pas encore, et l'Italie pourra se vanter d'avoir devancé, à cet égard presque toutes les autres nations dans cette voie de la science.

Nous avons déjà dit, dans une autre partie de ce travail, qu'à toutes les diverses taxes qui frappent aujourd'hui cette portion de la richesse qu'on veut appeler mobilière, on va substituer maintenant une taxe unique sur le revenu de cette espèce de richesse, fondée sur la déclaration des citoyens, naturellement contrôlée par les agents du gouvernement.

On abandonne les procédures fiscales, par lesquelles des

éléments d'où peut surgir la rente on cherchait à en déterminer le montant; on laisse de côté les enquêtes vexatoires, les persécutions plus ou moins absurdes, et le fisc s'adresse franchement, ouvertement aux citoyens, en leur demandant un juste concours aux charges publiques.

Sans aucun doute ce système d'imposition est éminemment civil, et nous ajouterons le seul raisonnable ou admissible dans un gouvernement rationnel.

Nous applaudissons les ministres des finances qui ont inauguré ce système, et le parlement qui, sans se laisser détourner par de vieux préjugés, par des craintes superflues, a su avoir confiance dans la sagesse et la moralité du peuple italien.

Laissant les observations spéciales qu'on pourrait faire en examinant dans ses détails ce projet, qui est formulé et sera mis en vigueur en Italie, on peut maintenant élever une objection générale; et c'est par rapport au contingent qui doit y être établi.

Un impôt de contingent serait justifié si dans l'État existait un impôt unique, et que les dépenses publiques fussent réduites à leur moindre et véritable expression. Alors, nous avons eu déjà l'occasion de le remarquer, le contingent serait déterminé par la nature des choses. Mais quand il s'agit d'un impôt qui doit concourir avec d'autres, payés par d'autres individus, il n'est pas possible de déterminer le contingent sans établir préventivement d'une manière sûre la proportion de la richesse sur laquelle le contingent doit tomber avec toutes les autres richesses.

En tous cas, déterminer le contingent pour chaque province de l'État est chose souverainement difficile, et peut-être, en toute justice, impossible.

La preuve en est dans l'effort que fait le gouvernement pour donner la raison des mesures prises pour base dans la déter

mination du contingent de chaque province, et les nombreuses observations dont elles sont néanmoins susceptibles.

Cependant, en faveur du contingent, dans le projet de loi actuel, plaide cette considération qu'il s'agit, en fait, d'un système d'imposition nouvelle pour la plus grande partie du royaume, que sa mise en action, au début, ne pourra manquer d'être quelque temps indécise, et que le gouvernement ne pouvant, dans l'état actuel du trésor, laisser un instant vaciller dans l'incertitude une partie considérable de ses recettes, doit nécessairement s'en garder en établissant le chiffre qu'il attend de la taxe qu'il veut imposer.

Du reste, le gouvernement semble aussi persuadé du peu de raison du contingent, et l'impôt une fois en pratique, et son existence datant déjà de quelques années dans les habitudes du pays, on ne tardera pas à le transformer en un impôt normal de quotité.

Alors l'État aura acquis une idée sûre de la richesse qu'il veut frapper, et, sans besoin de contingent primitivement établi, il pourra sur la seule quotité calculer avec sécurité le revenu qu'il retire de l'impôt, ainsi qu'il arrive en Angleterre.

Pour compléter une sage ordonnance en matière d'impôts directs, il n'y a plus qu'un pas à faire, et ce pas, il s'en faut de peu peut-être qu'on le fasse.

Le ministre des finances, dans le même rapport où il a présenté à la chambre le projet d'équilibre provisoire pour l'impôt foncier, a proposé hypothétiquement d'étendre à la propriété foncière l'impôt sur le revenu, en adoptant en substance le système anglais.

Voilà, en définitive, la réforme que l'on eût pu, mais que l'on n'a pas osé effectuer, et par laquelle on eût facilement et équitablement réorganisé l'impôt sur la propriété foncière.

L'impôt foncier, tel qu'il existait il y a vingt ans, ne peut plus être appelé un véritable impôt, parce que, par le passage des fonds de main en main et par la déduction que fait toujours l'acquéreur de l'impôt sur le prix d'achat, il n'est plus vraiment une charge du possesseur actuel ; bien qu'il soit pour le gouvernement un revenu considérable dont il ne conviendrait pas de le priver.

On pourrait dire qu'en réduisant l'impôt au point où il était il y a vingt ans, le richesse foncière se présenterait au trésor presque « vierge » d'impôt !

Or, il n'y a pas de système plus juste, plus simple et plus facile pour imposer que l'impôt sur le revenu par déclaration !

Nous savons que ces idées ne peuvent avoir l'approbation des hommes du cadastre, de ceux qui ne croient pas possible un juste impôt foncier n'ayant pas le cadastre pour base. Mais nous disons librement la vérité telle que nous la voyons.

Le cadastre, en tant qu'il établit la mesure du territoire, ses divisions, le nombre de ses propriétaires, est une œuvre hautement recommandable, comme l'est toute statistique, une œuvre que nous voudrions voir exactement accomplie pour toute l'Italie et qui pourrait fort opportunément servir à la certitude des propriétés, et devenir la base d'un bon système hypothécaire, quand le cadastre et les hypothèques auront été mis en rapport et conservés avec unité.

Mais le cadastre, en tant qu'il estime, n'est, à notre avis, et ne peut être qu'une utopie coûteuse pour ne pas dire absurde. Quel que soit le système spécial d'après lequel on accomplit cette partie du cadastre, au fond il se réduit toujours à cette proposition : « Fait l'examen d'un hectare de terrain, en juger la valeur capitale ou le revenu. »

Émettre cette proposition et dire que la partie de l'estima-

tion dans le cadastre est impossible c'est presque la même chose ; car tels sont les accidents, les diversités de position et de condition qui peuvent influer sur le revenu d'un fonds, que réellement nous croyons impossible de l'établir *a priori*. Même *a posteriori* il est difficile de trouver cette donnée, et nous sommes persuadés qu'un agriculteur quelconque, même soigneux et intelligent, aurait de la peine à indiquer quel a été à la fin de l'année le gain qu'il tire de ses champs.

Il y a, d'ailleurs, un mal qui résulte des cadastres ; le revenu des terrains n'est pas évalué au chiffre vrai et par suite l'impôt est injuste.

Mais il y en a un autre encore, plus grave peut-être, à signaler. Rien dans le monde n'est stationnaire ; tout se meut et progresse, et la propriété foncière, pour s'appeler stable, n'est pas moins mobile que l'autre.

Dans une période de dix ou vingt années il n'y a presque pas un pouce de territoire qui n'ait changé de culture, en mieux ou en pis.

Le cadastre, au contraire, lui suppose l'immobilité. Il s'ensuit que tous les cadastres, dans une période de temps plus ou moins longue, deviennent inexacts et partout inutiles; il faut ou les réformer en dépensant de nouveau les 50 ou 60 millions que coûte leur formation, ou donner d'autres bases à l'impôt, ou le laisser injustement réparti. Tous les cadastres ont conduit à ce résultat. Nous en citerons un exemple remarquable. La France, après avoir dépensé beaucoup de millions pour dresser un cadastre, ne l'avait pas terminé qu'elle sentait déjà la nécessité de le recommencer, parce que les premiers fonds cadastrés, par leur mobilité naturelle, étaient déjà changés.

En somme, nous croyons être dans le vrai en disant que les cadastres, pour la partie de l'estimation, sont une véritable

utopie, mais une utopie qui coûte cher; et le Piémont en donne une preuve.

C'est seulement en secouant ce système de cadastre que l'on pourra rendre l'impôt foncier organisé selon la justice.

L'Italie plus que tout autre pays, avait le besoin, et de plus l'occasion de le faire; d'autant que bien que la plupart de ses provinces aient un cadastre, il y a trop de différences entre elles pour que l'impôt y soit justement réparti.

Le gouvernement ne jugea pas à propos de suivre cette voie; il voulut au contraire tenter d'égaliser l'impôt sans abandonner de fait le système des cadastres.

Mais la commission nommée dans ce but, bien que composée des hommes les plus éminents de l'Italie dans cette matière, bien qu'elle ait assidûment et laborieusement travaillé pendant près de deux ans, a adopté un système d'évaluation préventive, mais non réellement de cadastre; toutefois elle n'a réussi qu'à faire un projet qui soulève de tous côtés la plus vive opposition. Et pourtant, quand on est dans le système de l'évaluation préventive, nous ne croyons pas possible de faire mieux.

Peut-être serons-nous trop avancés dans nos idées; mais, nous le déclarons, nous aurions le courage d'abandonner un tel système. Et en l'abandonnant, en se mettant courageusement dans la voie d'un impôt sur le revenu, même pour ce qui regarde la propriété foncière, le gouvernement ne ferait que se montrer logique.

Du moment qu'il se fie à la déclaration des citoyens, du moment qu'il établit une taxe sur le revenu de la richesse mobilière qui est si vague, si incertaine, si facile à cacher, qu'elle peut facilement esquiver les recherches fiscales, pourquoi craindre de suivre le même système pour la richesse

foncière, laquelle, exposée à la claire lumière du jour, peut difficilement se soustraire à l'impôt?

S'il n'y a nulle crainte à avoir pour le trésor, quelle autre considération peut détourner de l'adoption d'un système qui permettrait d'adapter l'impôt aux mouvements de la richesse, en le maintenant toujours dans de justes proportions; ce qui simplifierait le système tributaire en réduisant à un seul les impôts directs, et supprimerait les doubles emplois, injustes et inévitables avec un impôt sur le revenu et un impôt de cadastre?

Vraiment nous ne saurions trouver de raison à cela, et nous avons confiance que l'administration éclairée de l'Italie, ne tardera pas à marcher dans cette voie. Il semblerait même qu'elle n'est pas éloignée de commencer dès maintenant; car nous sommes assurés qu'un projet de loi est prêt, par lequel l'impôt sur les bâtiments en Italie, qui jusqu'ici, dans presque toutes les provinces, était un impôt « cadastral », serait converti en un véritable impôt sur le revenu, à l'imitation de celui qui est en vigueur dans le Piémont. Nous faisons des vœux pour qu'il en soit ainsi; ce sera un bon début.

D'après d'autres études et recherches par nous faites, et qu'il serait trop hors du sujet de rapporter ici, nous croyons que le revenu non foncier en Italie pourrait en quelque temps se calculer comme il suit:

Rentes de la dette publique possédées par les particuliers et les corps religieux dans l'État; 2/3 du total de la dette.....	100,000,000 fr.
Rentes constituées par des pensions sur le budget de l'État...............	32,000,000
Rentes constituées par les traitements publics, civils et militaires............	200,000,000

Revenu de l'industrie, commerce et profession	550,000,000
Rentes des capitaux hypothécaires....	234,400,000
Rentes des capitaux prêtés sans hypothèque...........................	70,000,000
Rentes des capitaux employés dans les caisses d'épargne de l'État............	37,600,000
Total.............	1,224,000,000 fr.

En joignant à cette somme celle de 781,000,000 fr., à laquelle, en déduisant la dette hypothécaire, on peut estimer le revenu foncier en Italie, on aura un total de 2,005.000.000 fr., qui pourrait servir de base à un impôt suffisant pour tous les besoins de l'État; quand ceux-ci auront été réorganisés selon les indications de la science, c'est-à-dire selon la nature des choses, et quand auront été abolis tous les autres impôts qui aujourd'hui non-seulement enlèvent aux citoyens une part considérable de richesse, mais leur causent des charges et vexations de tout genre, — et puisque nous ne sommes pas encore arrivés à ce point, on pourrait au moins se servir et se contenter de la mise en action des réformes que nous proposons dans cette dernière partie de notre travail.

Système de perception des impôts directs. — La perception des impôts directs forme à elle seule, on l'a déjà vu, un titre de revenu pour le trésor, qui dans la plus grande partie des provinces du royaume, perçoit dans ce but un tant pour cent; c'est une question très-grave et de la plus haute importance car le mode d'exaction détermine souvent la gravité d'un impôt qui par lui-même ne serait pas intolérable.

Nous avons déjà vu qu'en Italie il existe à cet égard divers systèmes différents entre eux. Sans revenir sur cet examen,

nous demanderons ici quels sont les caractères principaux qu'on demande à un système de perception pour être acceptable, et nous chercherons brièvement lequel des systèmes italiens possède le mieux ces caractères.

A notre avis, un bon système de perception doit au fond satisfaire à ces trois exigences: 1° donner sécurité et ponctualité d'encaissement au trésor; 2° causer aux citoyens le moins de vexations possible ; 3° entraîner aussi peu de dépenses que possible.

Or, entre tous les systèmes italiens de perception, celui qui au premier coup d'œil se montre le plus près de ce type est le système toscan.

En Toscane, le vrai débiteur de l'impôt vis-à-vis du gouvernement est la commune, la perception vis-à-vis de chaque contribuable est laissée à la commune même qui est responsable envers le gouvernement.

Cela donne au système toscan la plus grande sécurité pour le trésor, puisqu'il a pour garantie non-seulement les biens de chaque contribuable, mais tout le patrimoine de la commune et de plus la caution que souvent la commune demande au « camerlingue » chargé de la perception. A cela se joint la ponctualité du payement, car la commune étant déclarée débitrice, le trésor n'a pas à voir subordonner ses perceptions aux diverses conditions des nombreux contribuables.

Ayant affaire à un nombre restreint de débiteurs, et de débiteurs qui ont un budget régulièrement organisé, la perception est de beaucoup plus facile et plus prompte.

Ce système entraîne fort peu de vexations; celui qui demande au contribuable étant la commune, et celle-ci connaissant personnellement tous ses débiteurs, peut chercher, sans perte pour elle, à condescendre à la position de chacun,

et percevoir avec une certaine tolérance et de certains égards. C'est de plus un système éminemment civil ; il n'expose pas les contribuables récalcitrants à des procès ruineux et draconiens, mais les dénonce aux tribunaux ordinaires, qui doivent prononcer sur les moyens d'exécution.

Ce système enfin donné lieu aux moindres frais possibles. Il ne coûte rien au trésor ; et bien que cela ne signifie pas qu'il ne coûte rien aux citoyens, il y a cet avantage que le trésor n'a pas le rôle odieux d'imposer un nouvel impôt à titre de perception, ni d'introduire des procédures fiscales contre les citoyens. D'autre part, il coûte à ceux-ci beaucoup moins que tout autre ; car les camerlingues étant des individus qui résident dans la commune, qui ne sont pas des employés vivant de salaire et pesant encore sur le budget par leur droit aux pensions, se contentent d'une très-faible rémunération, et souvent les communes leur laissent simplement le produit des amendes infligées aux débiteurs réfractaires.

Le camerlingue est encore, dans sa commune respective, le payeur du gouvernement et de la commune ; système très-avantageux que nous voudrions d'une manière ou de l'autre voir adopté dans tout le royaume, parce qu'il simplifie de beaucoup l'administration des deniers publics, et épargne d'inutiles et souvent dangereux tours de caisse.

Au fond le système de perception toscan est le meilleur des systèmes pratiqués en Italie et peut-être en Europe. Il tend à donner plus de vitalité à l'élément communal, et pour cela même est plus recommandable dans le royaume italien, où les communes ont une histoire si glorieuse, et où l'on reconnaît plus que jamais la nécessité de leur laisser une personnalité vitale et animée.

Une condition pourtant est nécessaire à ce système toscan, la simplicité des impôts. Avec les impôts compliqués et mul-

tipliés qui existent aujourd'hui dans la plus grande partie du royaume, il serait difficile de constituer débitrices les communes, et très-difficile pour celles-ci de trouver des camerlingues qui voulussent bien se charger de leur perception.

Mais cette simplicité, nous l'aurions, du moins dans les impôts directs, bientôt obtenue. Le système toscan peut être adopté, en abandonnant les idées « d'affermement » qui réveillent trop de tristes souvenirs et exposent le pays à trop de périls, comme le système de perception gouvernementale du Piémont, qui demande une nombreuse bureaucratie, donne lieu à trop de dépenses et de vexations, sans créer une sécurité suffisante pour le trésor.

Des autres sources de revenu. — Il resterait à parler ici des autres groupes de revenus du trésor, indiqués dans l'analyse du budget actif, c'est-à-dire des revenus domaniaux, — des rentrées pour divers services, — des revenus divers.

Mais nous avons eu occasion de parler des premières dans l'étude des réformes relatives aux divers budgets; nous n'avons donc plus à y revenir.

Quant aux secondes remarques, on peut les deviner d'après les principes que nous avons soutenus dans le cours de ce travail. En un mot, nous croyons que le gouvernement ne doit pas rendre de services spéciaux, hormis ceux qui peuvent directement intéresser sa mission naturelle. Nous pourrions admettre quelques exceptions en vue de l'état actuel des idées et de l'activité individuelle trop peu développée, mais les exceptions sont rares et restreintes.

Les services que rend le gouvernement en dehors de son rôle sont toujours fort coûteux, et ne peuvent jamais être aussi bien rendus que pourrait le faire l'intérêt privé.

Quant aux revenus divers, ils sont en général d'une faible

importance, et la plupart ont été déjà appréciés en quelque partie de ce travail.

Nous voulons toutefois parler ici une dernière fois d'un revenu fort important, et renfermant une fort grave question : la loterie.

La loterie est une immoralité : cette proposition n'admet plus aucune discussion. Que le gouvernement se fasse entrepreneur de transport, qu'il se fasse négociant, patience ! ce sera une absurdité, ce sera un mal ; mais qu'il se fasse maître de jeu c'est chose incompatible avec l'an de grâce où nous vivons.

Le gouvernement, toutefois, et les chambres qui ont eu à s'occuper de cette question pendant de longues discussions, ont fini par conclure à la non-abolition de cette branche de revenus.

Quels sont les motifs de cette décision ?

Avant tout une question financière.

La loterie donne un revenu net de 18 millions. « Les besoins du trésor sont toujours là, comme une fin de non-recevoir insurmontable. » En second lieu, une considération d'opportunité : on croit qu'il est convenable de n'arriver que graduellement à la suppression de la loterie ; parce que l'on craint qu'en la détruisant d'un coup, ne surgissent aussitôt les loteries privées.

Pour nous, ces raisons ne sont pas suffisantes. La loterie est une immoralité ; elle ne doit pas être un instant maintenue parmi les revenus de l'État, et il y a trop de mal attaché aux exemples que donne le gouvernement.

Comment répondre à la nécessité financière ? Faites des économies, supprimez des dépenses inutiles, et les premières économies, employez-les à la suppression des « banchi » de vice, seul nom qu'on puisse donner à ces offices de loterie.

Cela ne suffit pas ? Ajoutez non pas 18 mais 20 millions à

l'impôt sur le revenu. Vous ferez une œuvre excellente, non-seulement financièrement, mais aussi moralement, pour le gouvernement et pour la population.

La loterie rend 18 millions ; mais elle en soutire 37 et plus de la poche des citoyens, et par suite les retire à un emploi utile, à la production, à l'instruction et à la moralité du pays. On craint, par la suppression brusque de la loterie, les loteries privées. Les jeux pourront renaître en silence, mais l'immoralité sera individuelle, privée, et les immoralités privées, des lois répressives et sévères arriveront peu à peu à les prévenir.

Enfin vous ne vous sentez pas le courage de renoncer d'un seul coup à un tel revenu. Alors bornez-vous à la réduction graduelle, mais qu'au moins dans cette besogne il soit procédé avec vigueur, et qu'on n'oublie jamais le but proposé, celui de la complète et prompte suppression (1).

LVIII

Application des principes sur le budget passif et actif.

Avec les études sommaires de réforme générale que nous avons faites sur le budget passif et le budget actif du royaume d'Italie, lorsque nous avons cherché à réduire l'administration des services publics et les compensations qui leur sont dues d'après les principes qui doivent conduire au triomphe complet de la justice, nous avons en même temps indiqué les

(1) Le système de la réduction graduelle a été admis dans le Piémont par la loi du 28 septembre 1841. Dans cette année, le produit brut était de 7,750.000 francs, et en 1842, année où la loi reçut son application, il se réduisit à 3,950,000 francs. On pourrait appliquer ce système à l'Italie entière : ainsi les 979 bureaux de loterie des provinces méridionales seraient réduits en proportion de ceux des anciennes provinces, qui en comptent 67.

deux moyens, qui naturellement doivent mettre d'accord les recettes et les dépenses, et produire finalement un budget normal et judicieux.

Le premier de ces moyens est tout négatif et consiste dans la suppression des dépenses qui se trouvent aujourd'hui sur le budget, et qui n'ayant pas de leur nature le caractère de dépenses publiques, seraient mieux et plus justement portées aux budgets des communes ou des individus, — et dans l'emploi de la plus grande économie possible, de la plus grande rigueur pour les dépenses qui sont réellement de l'essence gouvernementale.

L'équilibre du budget, à notre avis, doit être essentiellement demandé à ce moyen, qui laisse un large champ d'action.

Le second moyen serait positif, et consisterait dans l'augmentation des revenus publics; mais nous ne comptons guère sur cette ressource.

Dans l'état actuel de nos affaires, il n'est pas besoin d'augmenter la somme générale des revenus publics, mais plutôt de réorganiser selon la justice leur répartition, de manière à ne pas demander presque l'impossible à une branche de richesse et presque rien à une autre; afin que l'on ne grève pas une partie du royaume en exemptant l'autre; afin que sans vexations inutiles, sans argent dépensé et sans absurdes systèmes de contrats et d'exactions, les citoyens concourent aux charges publiques en raison de leur avoir, comme le veut la loi fondamentale de notre État. Par ces moyens, et en resserrant, mais de beaucoup, les dépenses, on obtiendra non-seulement l'équilibre, mais ce qui importe plus, la pratique de la justice, laquelle jusqu'ici, en matière de charges publiques est un peu moins qu'un vain mot!

En nous appuyant donc sur les principes exprimés dans tout le cours de notre travail et sur les observations recueillies dans

ses dernières parties, nous signalerons ici une série d'économies qui pourraient peut-être s'obtenir avec un peu de bon vouloir, pour passer ensuite à l'indication des chiffres principaux du budget actif réorganisé selon notre raisonnement.

Il est bien entendu que les chiffres, tant ceux des économies que, spécialement, ceux du budget actif, doivent être pris comme chiffres d'une très-large approximation.

Il nous manque le moyen d'établir ici des chiffres précis; ce qui d'ailleurs n'est pas demandé par la nature de notre travail.

ÉCONOMIES POSSIBLES.

MINISTÈRE DES FINANCES.

Réduction du fonds d'extinction et d'amortissement, moyennant l'unification et la consolidation de la dette publique.	12,361,384 fr.
Vente des biens domaniaux, et par suite économie des diverses dépenses d'administration et autres y relatives.	3,673,000
Abolition des monopoles des sels, tabacs et poudres, et, par suite, radiation des dépenses établies pour ces branches de service, déduction faite d'un faible chiffre pour frais de perception de la taxe sur les marchandises dont la vente était réservée. .	36,000,000
Abolition des droits de consommation et autres tarifs analogues, et, par suite, radiadiation des dépenses y relatives.	6,250,000
Abolition de la loterie, et, par suite, économie des dépenses calculées pour elle. . .	22,298,000

Économies dans le service des droits d'enregistrement, lesquels, convertis en un autre tarif unique de timbre, demanderaient moins de contrôle, moins d'employés, et simplifieraient beaucoup l'administration et ses tarifs.	6,000,000
Suppression des frais de perception des impôts directs, par suite de l'adoption du système de Toscane.	3,476,000

MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR.

Suppression des services de vaccine, de bienfaisance, de folie, et autres institutions pieuses; des théâtres aussi; simplification des services en général, et autres économies.	18,000,000

MINISTÈRE DE L'EXTÉRIEUR.

Économie que l'on peut réaliser par la suppression de la double représentation. .	1,000,000

MINISTÈRE DE L'INSTRUCTION PUBLIQUE.

En dépouillant le gouvernement de toute influence en matière d'instruction et en l'abandonnant aux particuliers, aux communes et aux provinces, ce ministère se contenterait de la somme de 2,700,000 fr. pour la haute surveillance qu'en matière d'instruction le gouvernement pourrait encore se réserver (1)	12,000,000

(1) M. Matteucci a démontré au sénat que l'on peut épargner sept millions sur ce ministère.

MINISTÈRE DE LA GUERRE.

En prescrivant à la garde nationale un service *utile*, en remplacement de l'armée, et en adoptant les autres moindres réformes que nous avons proposées dans l'examen du budget de ce ministère, on pourrait obtenir une économie approximative de. . . . 60,000,000

MINISTÈRE DES TRAVAUX PUBLICS.

Radiation, dans le budget de l'État, des dépenses relatives aux eaux, ponts, routes et côtes, qui doivent être passés aux communes ou provinces que regardent ces eaux, routes et côtes, — comme aussi des dépenses du génie civil 24,600,000

Suppression du service des postes, à céder à l'industrie privée. 14,000,000

MINISTÈRE DE GRACE ET JUSTICE.

Suppression des tribunaux de commerce, réduction des cours d'appel, abandon des frais du culte, suppression de quelques tribunaux civils et judicatures, suppression de toutes les cours de cassation moins une, à laquelle on devra donner aussi la connaissance *du fait*, pour la rendre pratiquement utile. Ainsi et par d'autres réformes moindres, on aura une économie de. 10,000,000

MINISTÈRE DE LA MARINE.

La commission de la chambre des députés pour le budget de la marine a proposé et obtenu une économie d'environ 20 millions, quand le budget était déjà à la moitié de son cours d'exercice, preuve que d'autres économies peuvent se faire encore, et nous les calculons, sur les dépenses ordinaires, à.	12,000,000

MINISTÈRE D'AGRICULTURE ET COMMERCE.

Si l'on effectuait la suppression de ce ministère et réduisait le service à ces chapitres de dépenses qui devraient passer à la charge des autres ministères, on pourrait, de la dépense ordinaire de 3 millions et demi, soutraire et économiser.	2,000,000
Nous ajoutons maintenant, en général, pour tous les ministères, les économies qui pourraient se faire, au moyen de la réduction considérable des places d'employés et des frais énormes d'expectative, moyennant la réduction des dépenses diverses et casuelles, et aussi moyennant une plus juste parcimonie dans toute espèce de petites dépenses.	
Et ces économies nous les évaluons à. . .	54,000,000
Pour tous les ministères, on obtiendrait ainsi une économie totale de.	297,658,384

Ce serait, certes, un magnifique résultat; et, sans aucun

doute, le pays serait immensément reconnaissant aux hommes du gouvernement qui auraient le courage de l'obtenir en peu de temps.

Il va sans dire qu'avec le progrès des temps, on pourrait faire encore d'autres économies.

En se bornant aux économies proposées, le budget passif ordinaire, qui a été fixé à la somme générale de 780 millions, pourrait être réduit à environ 483 millions.

Passant à la partie active du budget, toujours en prenant pour base les principes que nous avons développés, nous indiquerons les branches principales de revenu qui peuvent s'inscrire maintenant dans un budget appuyé sur la science, en prenant aussi principalement le fait actuel pour règle du calcul de leur quotité, et toujours en considérant qu'avec la simplification de l'administration et la diminution des charges, le mouvement économique du pays doit s'augmenter et s'améliorer.

SELS, TABACS ET POUDRES.

Les sels donnent actuellement une production brute de.	37,000,000 fr.
Contre une dépense de.	9,918,989
Ainsi, puisque le gouvernement perçoit un revenu net de.	27,081,011
on peut dire que la valeur du sel consommé dans l'État est représentée par les dépenses que le gouvernement fait pour ce service.	
Les tabacs donnent une production brute de.	65,000,000
Contre une dépense de.	26,552,384
C'est donc un produit net de.	38,447,616

Et la valeur des tabacs consommés est représentée par.	26,552,384
Les poudres donnent un produit net de. .	1,500,000
Avec une dépense de.	125,662
Revenu net.	1,374,338
Valeur des poudres consommées.	125,662

Cette somme peut être portée à 350,000 fr. pour tenir compte du concours apporté dans la fabrication des poudres par plusieurs établissements dépendant du ministère de la guerre ; ce concours fait partie des frais de production.

En résumé, les sels, tabacs et poudres, représentent une valeur annuelle de 36,420,713 fr.

Il n'y a pas à douter que si ces monopoles étaient abandonnés à l'industrie privée, avec l'amélioration des marchandises et le considérable abaissement du prix qui pourrait s'ensuivre, la valeur des sels, tabacs et poudres consommés ne s'augmentât très-rapidement au moins d'un quart.

En tenant compte de cette augmentation presque certaine et en établissant sur la valeur des tabacs et des poudres un tarif de 25 p. 100, et sur celle des sels de 15 p. 100, — cette mesure, bien que grave en apparence, donnerait un allégement par rapport à la taxe que perçoit aujourd'hui le monopole, — et le trésor pourrait retirer un revenu d'environ 10,000,000 de francs.

Douanes.— Avec l'abaissement des droits douaniers, que nous voudrions voir complétement supprimés, et avec l'amélioration de la situation politique et économique du pays, grâce aussi aux simplifications administratives, le revenu doit augmenter. Y compris les droits maritimes que l'on peut conserver, nous établissons le chiffre du revenu à 72,000,000 de fr.

Taxes sur les affaires, perçues moyennant l'obligation d'un papier timbré, proportionné à la valeur de l'acte. En prenant pour règle le produit actuel des tarifs d'enregistrement et de timbre, que la facilité du système et le progrès du mouvement économique ne pourraient manquer d'augmenter en peu de temps, nous établissons le chiffre de 80,000,000 de fr.

Taxes hypothécaires conservées, en améliorant le système hypothécaire et par suite en protégeant mieux le crédit de la propriété foncière, 3,000,000 de fr.

Taxes de mainmorte. — En conservant cette taxe spéciale, quand on ne voudrait pas simplement la convertir en une augmentation de la taxe sur le revenu des corps religieux, on peut maintenir un revenu de 5,000,000 de francs, celui qui est maintenant prévu.

Canon foncier en faveur de l'État, établi par l'impôt foncier qui existait il y a vingt ans, et qui aujourd'hui se calcule déjà comme évalué sur le prix des fonds, et pour cela n'est plus à la charge des propriétaires actuels, 70,000,000 de fr.

Impôt de 10 p. 100 sur tout le revenu du royaume, évalué, comme précédemment, à 200,500,000.

Le 10 p. 100 ne semblera pas exagéré à qui considérera que, par l'abolition des taxes de consommation et la réduction des droits douaniers, un allégement considérable est procuré aux citoyens. Et, d'autre part, ce chiffre n'est qu'à peu près la somme de ce qui se paye maintenant sous divers titres, et resterait supprimé, 200,500,000 de fr.

Rentrées, revenus, droits divers, destinés à être peu à peu

supprimés, mais qui doivent être maintenant calculés; amendes judiciaires, remboursement de frais de justice criminelle; revenus des secrétaireries des corps judiciaires; revenus éventuels et autres semblables. Ils sont évaluables à la somme générale et approximative de 15,000,000 fr.

Chemins de fer.— En tenant compte du produit actuel et de l'augmentation possible que l'on obtiendrait par la suppression de l'impôt de 10 p. 100 sur le prix des transports, récemment établi, aussi bien que par le développement progressif du commerce : 25,000,000 fr.; télégraphes, 3,000,000 fr. On aurait ainsi un total d'environ 483,000,000 de fr., égal à la somme de dépenses citées plus haut.

Nous ne parlerons pas du budget extraordinaire, parce que notre travail est moins une étude sur la situation financière du moment qu'une étude économique pour l'avenir.

Mais, même sur le budget extraordinaire, il est besoin de faire de notables économies, et d'éviter que ses chiffres élevés et permanents ne soient qu'une suite au budget ordinaire. Avec ce système, le pays ne gagnerait rien; ce serait même le moyen de ne pas laisser calculer exactement la situation de ses finances.

Suivant le système du ministre actuel des finances M. Minghetti, les dépenses extraordinaires devraient se calculer à 100,000,000 de fr. par an, et même, avec plus de probabilité, à 150.

A ces dépenses on pourrait pourvoir par quelques ressources également extraordinaires, — telles que la vente des biens nationaux et de ceux de mainmorte, et même pendant une certaine période de temps par l'augmentation de la taxe sur le revenu, en faisant ainsi de celle-ci un puissant mécanisme financier, comme en Angleterre.

Mais ici l'on pourra vous dire : C'est chose facile et prompte de tracer sur le papier un devis d'économies; les bravos des gens crédules éclateront à droite et à gauche : mais le difficile est de les accomplir.

Nous répondrons : « Nous ne prétendons pas à la rigueur absolue des chiffres que nous avons posés; ils sont, nous le répétons, largement approximatifs. Mais, quant aux économies proposées, elles ne sont qu'une mise en action des principes que nous avons soutenus. Prouvez l'erreur des principes et vous pourrez condamner les économies. »

Nous ne nions point qu'au premier abord une économie de 300 millions semble exagérée sur un budget de 780; mais ceci provient, non de l'exagération réelle de notre chiffre, mais bien de l'habitude qu'on a, surtout depuis quelques années, de voir le budget marcher croissant.

On regarde le fait, on oublie les principes, et il se trouve alors impossible d'enlever un seul million du budget passif. Mais si, oubliant un instant le budget actuel, on veut ne consulter que la raison, la justice, la science, pour en faire un nouveau, on n'ira pas loin des données que nous avons adoptées.

Nous prévoyons l'objection ordinaire : « Notre peuple a besoin d'un gouvernement; il n'est pas possible de dépouiller celui-ci des nombreuses attributions que rempliraient mal les particuliers. » Mais, avec ces craintes, nous tournons constamment dans un cercle vicieux; l'intervention du gouvernement crée un nouveau et continuel besoin d'elle, le chiffre des dépenses publiques va s'augmentant, et nous avons plus ou moins un vrai socialisme en pratique. Du reste, nous n'avons pas oublié l'état actuel de nos populations pour établir nos chiffres. Nous irions plus avant s'il s'agissait d'appliquer les principes jusqu'au bout. Le chiffre du budget établi par nous a encore une autre

justification : en 1859, la somme des budgets des États qui forment le royaume italien était à peine de 589,899,000 fr.

Si l'on considère que nous avons une administration unique, que beaucoup de dépenses, alors faites sept fois, ne le sont qu'une seule, si l'on songe que, dans les anciens États, en général, le gouvernement était tout, les communes, les individus, rien, tandis que le principe contraire est celui qui domine à présent, nul ne pourra nous accuser ici d'exagération.

Il est vrai qu'il est plus difficile de faire que de proposer des économies ; mais c'est dans cette action de dépenser avec équité les deniers publics que réside justement la principale et la plus grande vertu des hommes d'État.

Mais il ne suffit pas d'obtenir l'équilibre dans le budget ; l'important plus encore est de le maintenir.

Pour cela il faut deux choses :

1° Veiller à ce que les sources de revenu, telles qu'elles sont établies, ne tarissent pas ; 2° prendre des précautions spéciales contre toute occasion de dépenses nouvelles.

Quant au premier point, il suffit de recommander l'activité, la capacité et la moralité des fonctionnaires publics ; quant au second, nous formulons une proposition que nous intitulerons : *Service des dépenses nouvelles*.

LIX

Service des dépenses nouvelles

Toutes fois qu'il s'agit de l'exécution d'une nouvelle disposition législative qui demande une nouvelle dépense, on doit pourvoir en même temps au moyen de faire face à cette dépense, ou en établissant une nouvelle branche de recette, ou

en augmentant quelqu'une de celles existant déjà, ou en augmentant, selon le meilleur système, l'impôt unique sur le révenu, ou en faisant une nouvelle et spécifique économie, correspondant exactement à la dépense que l'on veut faire.

Ce système a été soutenu en 1858, et on en a exposé sommairement les avantages. Les lois sur la comptabilité générale de l'état de 1853 et de 1859, ne contenaient pas de pareilles dispositions. La loi du 3 novembre 1861, art. 12, a établi que : « Dans le cas d'un travail pour lequel ne suffit pas la somme assignée par le chapitre relatif à la dépense nouvelle, il sera nécessairement pourvu par une loi spéciale déterminant le mode de la couvrir. »

Cette disposition, comme on voit, contient un commencement d'application du système indiqué, ce qui dispense d'un examen plus détaillé de notre point de vue; car, quand un principe rationnel est passé dans le champ des faits, au moins en partie, et quand, contre ce même principe, à première vue ne se présente aucune objection sérieuse, la défense du principe ou de la règle est superflue. Faire le contraire serait la même chose que prendre la défensive quand l'attaque n'est ni commencée ni près de commencer. Notons toutefois que notre proposition demande une loi « simultanée, » c'est-à-dire une disposition inscrite dans la loi même qui autorise la dépense, pour spécifier avec quelle nouvelle recette on devra faire face à la dépense nouvelle. Dans l'art. 12 cité, on demande une loi *spéciale*. Cet article est trop général, en tant qu'il dit « que la loi spéciale détermine le mode de couvrir la dépense nouvelle; » ce qui laisse supposer que cette loi spéciale se rapporte seulement à l'autorisation de la dépense. Au contraire, avec notre système on prescrit absolument de pourvoir aux fonds nécessaires ou par des revenus nouveaux, ou par des économies.

Les avantages de cette proposition consistent en ceci, que l'on examine la question à laquelle donne lieu le projet de loi sous tous les aspects, soit de principes, soit de politique, soit de finances; — que l'on évite les déficits, même momentanés; — que l'impopularité d'imposer des taxes et des charges retombe sur celui qui recueille la popularité attachée au bienfait et aux avantages de la dépense; — que l'on économise le temps; — qu'ainsi ce qui est voulu et prescrit s'exécute; — que l'on entre dans l'exacte application des principes fondamentaux de l'économie politique financière; — que l'on fait acte de justice; — enfin que l'on évite les illusions et que l'on connaît si les réformes et les innovations qui amènent la dépense sont réellement voulues par tous, non-seulement en paroles, mais en fait, malgré les lourds et fréquents sacrifices qu'elles imposent.

Toute nouvelle réforme qui s'introduit dans un État occasionne le plus souvent une nouvelle dépense. Aussi, dans une grande partie des projets de loi, à côté de la question des principes et de la politique surgit la question financière. Car, si bon que soit le principe qu'on discute, et, par façon d'exemple, le système des voitures cellulaires pour le transport des prévenus et des condamnés, toutefois, si l'on n'a pas les fonds disponibles, la dépense ne pourra se faire.

Secondement, en établissant préventivement le fonds ou le revenu avec lequel on doit faire la dépense, on évite les déficits, et le budget reste en équilibre. Et cela quand même, dans quelques cas extraordinaires et d'urgence, on devrait recourir au crédit.

Supposons, par hypothèse, qu'on ait à faire une provision d'armes pour une valeur de 20 millions de fr.; que dans le budget il n'y eût aucuns fonds disponibles, et qu'il fût ainsi nécessaire de recourir au crédit. Le parlement, dans le même pro-

jet de loi, autorise l'aliénation d'une rente sur le grand livre de la dette publique, dont la valeur d'émission viendra jeter dans la caisse de l'État le capital de 20 millions et établit pour un temps que l'impôt foncier, ou, selon notre avis, l'impôt sur le revenu doit augmenter d'un million ou d'un million et demi de francs pour le service de la rente du nouvel emprunt.

Nous invitons les hommes d'Etat à bien méditer ce point; car, que le chiffre du budget soit élevé ou soit bas, cette série d'opérations, dans une période de temps plus ou moins éloignée, se présente toujours.

A moins que, selon le système suivi, les emprunts se contractent quand le déficit est énorme, et quand il a ébranlé ou à peu près les bases du crédit. Au lieu de faire une opération tardive et dans de mauvaises conditions, on peut la faire dans le même temps que l'on donne la place et l'autorisation de la dépense, et le crédit n'en recevra nulle atteinte; car, répétons-le, de toute façon il faudra en venir à fermer le déficit.

Supposons un État qui ait un budget en déficit; que ce déficit dure, comme il arrive souvent, dix ou vingt ans, et qu'au bout de ces dix ou vingt ans on fasse l'équilibre, et qu'on le fasse réellement : mieux eût valu l'obtenir par le même effort, en procurant annuellement une nouvelle source de revenus, ou par une économie, en même temps que l'on augmentait les dépenses. Les lourds déficits sont le résultat non pas d'un, mais de plusieurs exercices financiers.

Nous dirons encore : L'équilibre pouvait s'obtenir plus avantageusement en évitant les conséquences des déficits continus, qui sont une occasion de discrédit des États. D'autre part, si la dépense avait été discutée au moment de la réforme, peut-être la réforme eût-elle été négligée en face de cette dépense, et l'on eût ainsi évité de se grever.

Tandis que, quand la réforme est commencée, l'argent né-

cessaire pour mener l'œuvre à fin doit être trouvé de bon ou de mauvais gré ; et les parlements, dans la discussion et le vote des budgets sont ainsi entraînés à la remorque des lois de réforme déjà adoptées.

En outre, avec le système proposé, le ministère et la chambre, qui font la dépense et qui recueillent la popularité, conséquence des avantages que produit la dépense même, ont aussi l'obligation de fixer un nouveau revenu ou une nouvelle charge pour y faire face.

Autrement il peut arriver, et espérons qu'en Italie cela n'arrivera jamais, qu'un ministère, une chambre, dans une période donnée, établissent et exécutent une innovation ou une réforme qui occasionne une grosse dépense, et qu'une autre chambre et un autre ministère doivent ensuite pourvoir aux moyens de payer et de trouver l'argent. Le premier ministère pourrait s'appeler le ministère « du peuple, » le ministère des grands travaux et des grandes entreprises ; et le second, le ministère « des impôts. »

Le premier ministère dépense tant qu'il a dans ses caisses et laisse en place des millions payables à vue. Le second ministère doit refaire la caisse, retirer les traites contre l'argent sonnant tiré des poches des citoyens, ou faire des économies. En un mot, l'un de ces ministères est à l'autre comme la recette est à la dépense. Ou encore le premier est le ministère de la sortie, et le second est le ministère de la rentrée.

A peine peut-on dire combien seraient désastreuses les conséquences d'un tel système pour les États constitutionnels ; car, outre le discrédit, le ministère qui doit pourvoir au déficit, se trouve pieds et mains liés, n'ayant nul moyen pécuniaire pour mettre en action son propre programme et ses propres réformes, et tiré en sens contraire par la dissipation et l'inconséquence de l'administration précédente. — De plus,

en discutant la réforme, la dépense et le moyen d'avoir l'argent, outre que la discussion du projet de loi est complète, on économise beaucoup de temps. En effet, au lieu de deux ou trois projets de loi, il s'agit d'un seul, au lieu de deux ou trois examens et discussions préparatoires ou définitifs, et de trois votes, il suffit d'un seul. De même le journalisme et l'opinion publique épargnent un temps précieux, qu'ils emploieront à soutenir d'autres réformes, et la civilisation double sa marche.

Ajoutez qu'en pesant bien la question de la dépense, le gouvernement examine à fond si l'État a des forces et ressources suffisantes pour marcher; et on évite le grave désagrément d'être forcé à suspendre la réforme, l'innovation, et ainsi l'exécution d'une loi, faute d'avoir l'argent suffisant; ce qui, lorsqu'il ne surgit pas de circonstances spéciales, comme quand il fut question de l'arsenal de la Spezia, est un signe d'imprévoyance, de faiblesse et une occasion de discrédit, car les hommes, à la longue, ne se payent pas d'illusions et veulent les innovations, non en paroles, mais en fait.

Il y a encore à considérer cette loi de la science économique: « Les services s'échangent contre d'autres services; » et en d'autres termes plus populaires : « Fais ceci pour moi, et je ferai cela pour toi (1). »

Or, ce principe implique l'apologie de la thèse soutenue jusqu'ici; en effet, quand on approuve une loi qui contient une grande réforme, une utile innovation, qui ne peut s'exécuter que moyennant une dépense nouvelle, si le parlement n'approuve pas, dans le même temps, le moyen d'avoir la somme pour faire la dépense, il n'y a pas échange réciproque de service (2).

(1) Bastiat. *Œuvres complètes*, II, p. 340.
(2) Le budget national, p. 108-109.

Ainsi, quand par une loi on autorise l'achat d'un nombre de voitures cellulaires pour une valeur de 2,000,000 de francs; si le gouvernement exécute promptement la loi, et que l'on ne pourvoie pas en même temps à la dépense par un fonds effectif et suffisant, il s'ensuit que l'État rend un service, mais que les citoyens n'en rendent pas à l'État. Dans ce cas, nous n'avons pas un service pour un service, c'est-à-dire que l'État délivre les accusés et les coupables de la « berline » et les citoyens d'un spectacle qui émeut et excite plutôt la compassion que le mépris; mais les citoyens ne donnent pas à l'État le « dû » correspondant, c'est-à-dire l'argent nécessaire pour solder cette dépense, laquelle, d'autre part, ne peut se faire en définitive et à des époques normales, si ce n'est par voie d'un nouveau revenu des finances.

Remarquez que, si l'on tarde à fixer la dépense, l'échange des services n'est plus égal et ne correspond plus ; car le seul retard dans l'échange suffit à augmenter la valeur du service rendu précédemment que l'on veut récompenser et aussi à diminuer la valeur du service que l'on rend en retour. Et, dans le cas exposé, en faisant tardivement la dépense, ou l'on contracte des emprunts ou l'on met des impôts ruineux ; on paye de plus les intérêts en retard, qui ne sont pas légers ; on multiplie les opérations, et le crédit ne se trouve pas, ou se perd.

Il est vrai que l'établissement des fonds nécessaires est remis ou renvoyé d'habitude à une loi générale et à une époque plus éloignée. Mais, en attendant, l'État perd le crédit, et, en définitive, finit par payer plus, si bien qu'il se commet d'abord une injustice envers l'État et, puisque cette injustice tourne, comme presque toujours et forcément, au préjudice des contribuables.

Il y a encore une analogie remarquable entre ce qui arrive parmi les particuliers et ce qui arrive pour l'État. Un citoyen,

bon intendant et même simplement bon administrateur de ses propres biens, s'arrange de manière que la dépense annuelle de la famille corresponde au revenu, tenant large compte dans ses prévisions des dépenses plus grandes et des revenus moindres. S'il survient une dépense nouvelle, il songe ou à faire une économie correspondant à la nouvelle dépense, ou à obtenir un revenu nouveau de même valeur, en travaillant davantage; et, quand ces moyens ne suffisent pas, il recourt à un emprunt; mais, même dans ce cas, le jour même où il contracte l'emprunt, ou il augmente le revenu, ou il diminue la dépense d'une somme suffisante pour payer l'intérêt du prêt et amortir le capital.

On n'a pas à craindre la multiplicité des lois de finance et principalement d'impôt. Cette multiplicité est un simple indice et une présomption de lois moins justes et moins coordonnées entre elles. En général, une loi qui, outre la réglementation des dépenses, signale le moyen de se procurer l'argent, est une loi très-juste. De plus, ou il s'agit d'un budget mixte, lequel admet plusieurs branches de revenu à l'exception de l'impôt sur la rente, et alors on peut augmenter le contingent de l'impôt foncier ou tout autre moins irrationnel et moins lourd; ou il s'agit d'un budget mixte, qui admet même l'impôt sur le revenu, et alors on peut toujours augmenter cet impôt; ou encore il s'agit d'un budget rationnel, lequel admet seulement l'impôt sur le revenu, et, dans ce cas, il n'y a autre chose à faire que d'augmenter la quotité de cet impôt selon les justes exigences de la finance.

D'où l'on voit que la crainte de la multiplicité des lois de finance tombe d'elle-même, et tombe d'autant plus que l'impôt unique sur le revenu passe de l'ordre des idées dans le champ de l'action.

Pratiquement et administrativement parlant, on peut ajouter encore que l'on pourrait tenir journellement ouverts deux « catalogues, » l'un des dépenses nouvelles déjà approuvées, et l'autre de ce qu'on prévoit d'augmentation ou de diminution des revenus pour l'année à laquelle se rapportent les dépenses nouvelles, en tenant compte du résultat du dépouillement des exercices précédents et des tableaux mensuels de l'année courante.

De la sorte, en connaissant par approximation l'avance ou l'arriéré de l'année à venir, et les dépenses déjà votées, on pourra porter un jugement sûr et exact sur les dépenses nouvelles à admettre.

Concluons ici en formulant plus brièvement ce que nous disions au commencement : « qu'en autorisant une dépense nouvelle, on doit toujours au même moment procurer un revenu nouveau et effectif, ou par l'augmentation du contingent de l'impôt sur le revenu, ou par la mesure d'une économie réelle correspondant à la dépense, ou bien, seulement dans les cas extraordinaires d'urgence par un emprunt, en se procurant toujours, soit avec une augmentation de l'impôt, soit avec des économies spéciales, la somme pour en payer les intérêts annuels. »

Ce qui devrait faire un article fondamental et organique du statut des finances d'Italie.

CONCLUSION

Nous devons adresser deux derniers mots au lecteur.

Les principes et les désirs que nous avons exposés dans ce travail ont été longuement médités, et nous avons la pleine et entière conviction de leur raison et de leur justice.

Guidés par la science économique des finances et par l'histoire, nous avons tenté d'exposer la vérité telle que nous la sentons, sans faire ni d'apologies ni de censures personnelles.

Les apologies font rarement marcher l'humanité en avant, et souvent elles la rendent stationnaire, parce que, se limitant au présent ou au passé, et laissant de côté la voie de l'avenir, elles arrêtent les hommes au peu de bien qui peut se trouver dans leurs actes d'un jour.

Les censures passionnées ne font qu'exciter les dégoûts et nuisent à l'accord de tous les grands partis qui aiment l'Italie, accord si nécessaire pour une prompte et utile action nationale; et de toute façon il s'est fait et se fait encore trop de censures, pour que nous n'ayons pas voulu les éviter comme un défaut de l'âge où nous vivons.

Si quelques critiques ou quelques louanges se trouvent dans notre travail, elles ont été uniquement dictées par le désir ou la vive satisfaction de voir seconder les tendances et les aspirations du peuple italien.

De plus, si, dans les analyses détaillées comme dans les aperçus généraux et synthétiques des faits et des institutions, nous avons dû rappeler plusieurs fois les mêmes principes, le lecteur voudra le pardonner en songeant qu'en matière de réforme, pour toute branche spéciale, il faut des applications remonter aux principes déjà expérimentés sur d'autres points, et les développer sous un aspect identique.

D'autre part, le précepte *repetita juvant* est surtout applicable dans les matières financières : on y oublie si souvent les principes de la science !

Il y a deux grandes raisons pour qu'on les oublie : l'instabilité des hommes politiques et les transactions de la politique elle-même. Le comte de Cavour disait : « Je crois que rien ne nuit plus à la marche rapide du système constitutionnel que l'instabilité, la mobilité des hommes politiques ; car cette instabilité de principes, cette mobilité, a pour effet de substituer la politique des intrigues et des intérêts personnels à la grande politique des principes et des intérêts généraux (1). »

La seconde raison, qui a beaucoup de rapport avec la première, dont elle est parfois une conséquence, consiste, nous le répétons, dans l'habitude de transiger trop légèrement vis-à-vis des principes.

Bastiat, en songeant à cette faiblesse, qui est le grand mal de l'époque moderne, donnait le conseil suivant : « Ne cherchez pas de détours ; n'essayez pas de surprendre vos adversaires. Ne cherchez point un succès partial et éphémère par d'inconséquentes transactions. Ne vous privez pas de tout ce qu'il y a de force dans un principe qui trouvera tôt ou tard le chemin des intelligences et des cœurs (2). »

Les Italiens pourront ainsi remplir leurs destinées s'ils traitent

(1) *Œuvres politiques*, p. 602.
(2) *Œuvres ; Le Libre-échange*, p. 6.

la question intérieure des finances qui est celle des réformes, ou, si l'on veut, la question des réformes qui est celle des finances, en n'oubliant pas de s'étudier d'une manière spéciale à prendre confiance dans les principes et dans eux-mêmes.

En politique, comme dans les beaux-arts et la littérature, pour la mise en pratique des principes, et pour la découverte ou création des expédients, il faut un esprit fécond et apte à suggérer les mesures propres et utiles, ce qu'on ne peut recevoir que de la nature : et c'est parce que la nature est avare de ses dons que les grands et les bons politiques sont si rares.

Mais cette difficulté se surmonte au moyen de deux choses : la force expansive et efficace des principes et la prévoyance de la nature, laquelle, pour emprunter les expressions de Voltaire, « forme presque toujours les hommes en tout genre de talent ; il ne s'agit que de les connaître et de les employer. »

Du reste, il faut avoir foi dans les derniers résultats des principes, parce que, dans les grandes innovations civiles, les avantages indirects et médiats sont plus grands que les avantages directs et immédiats. Les grands avantages et les grands bienfaits sont souvent aux mains de l'avenir, et récoltés par la postérité.

Il faut avoir une ferme confiance dans les principes qui nous mettront en mesure de surmonter les nouvelles difficultés extérieures que l'avenir ne peut manquer de créer encore à l'Italie.

Il faut avoir foi dans les principes, parce qu'en Italie et en Europe il y a trop de préjugés à extirper, trop d'intérêts mal entendus à mieux diriger, et trop de vanités à rabaisser ; d'où vient que qui aime fièrement le bien du pays ne recueille parfois que l'oubli et l'impopularité.

Les grands hommes d'État eux-mêmes ont entendu quelquefois autour d'eux un cri de blâme, et peut-être tous sont-ils

destinés à l'entendre, parce que les grands hommes d'État ne secondent pas les bonnes comme les mauvaises aspirations du moment, mais savent résister et frapper à temps.

Il faut avoir foi dans les principes pour vaincre tous les obstacles que nous créent les choses qui nous entourent, notre intelligence même, notre cœur, et suivre de plus, surtout dans les finances, où les économies déplaisent au petit nombre qui jouit, et les impôts au plus grand nombre qui paye, la devise de notre roi Victor-Emmanuel : « *Frangar, non flectar.* »

Il faut enfin déclarer ouvertement et clairement aux Italiens que le moment où ils se trouvent est une période de paix, à l'ombre de laquelle seulement nous pourrons asseoir nos finances, ou pour jouir encore de la paix, ou pour faire la guerre si demain l'occasion s'en présente.

En donnant aux affaires civiles cette direction, l'on ne peut manquer de détruire ce qu'il y a de vieilleries et d'anachronismes en Italie, et de mettre ainsi notre patrie, trop longtemps malheureuse, au niveau des autres grandes nations d'Europe.

L'abandon du « personnalisme » donnera la véritable union de tous, et un travail prompt et effectif.

Le culte des principes nous donnera, — ce qui semble facile et qui pourtant est difficile à atteindre, — la liberté portée dans tout ordre d'idées et dans tout ordre de faits.

La fermeté dans les projets rendra capable d'obtenir non-seulement ce qui tient le plus au cœur, l'entière nationalité, mais de l'obtenir dans le moins de temps et avec le moins de charges possible.

Et, pour parler plus particulièrement des finances, avec les principes énoncés et les moyens indiqués dans le présent travail, on pourra peut-être satisfaire au besoin non-seulement d'avoir un *budget normal* par rapport à l'équilibre des chiffres de la recette et de la dépense, mais aussi, ce qui importe plus,

un *budget de la liberté ;* car, au fond, les électeurs, les contribuables et le parlement d'Italie ont le devoir de constituer et créer un budget en équilibre, et, en revanche, tous les Italiens ont le droit de le voir vivifié par le principe fécond de la liberté.

Nous y arriverons sûrement, dès que, dans l'ensemble des choses civiles, nous suivrons l'exemple encore vivace de nos ancêtres. — L'ancien Italien était inflexible sur les principes, mais prompt à transiger sur les moyens et les modes d'action; sobre de paroles, mais quand il avait fait naître ou que naissait l'occasion, riche d'actions ; sachant que le levier de la civilisation est dans les bras, dans la tête de l'homme qui s'en sert à temps. Mais fidèle observateur des lois et des décrets du gouvernement qu'il s'était constitué, et aimant ses lois et son propre gouvernement, il accusait de ses erreurs non pas le gouvernement, mais d'abord la faiblesse humaine, et puis lui-même qui l'avait voulu; plus que le besoin de gémir de l'état présent des choses, il sentait celui de réformer, de faire et d'agir; son coup d'œil, planant à peine sur le passé et sur le présent, était fixé sur l'avenir; il écoutait les sages, et, pour le bien de la patrie, savait sacrifier non-seulement son avoir et sa vie, mais même, — ce qui parfois rendit le sacrifice plus dur, — sa propre opinion. En somme, c'était un citoyen qui, dans chacune de ses paroles et dans chacun de ses actes, songeait à donner une base solide à la sévérité des mœurs et aux vertus civiques.

FIN

APPENDICE

OU

NOTES COMPLEMENTAIRES

I

REVENUS DE QUELQUES PRINCES CHRÉTIENS EN L'AN 1423.

(Voir le texte, *page* 33.)

Le roi de France de l'année 1454 avait un revenu ordinaire de 2 millions de ducats. Mais par suite des guerres non interrompues depuis quarante ans, il est réduit au revenu ordinaire d'un million de ducats..................	1,000,000
Le roi d'Angleterre avait de revenu ordinaire 2 millions de ducats. Les guerres ont dévasté l'île ; il n'a qu'un revenu de...	700,000
Le roi d'Espagne en 1410 avait de revenu ordinaire 3 millions de ducats ; mais les guerres continuelles le réduisent à........	800,000
Le roi de Portugal en 1410 avait de revenu 200,000 ducats. Les guerres le réduisent à..................................	140,000
Le roi de Bretagne en 1414 avait de revenu 200,000 ducats, réduits par la guerre à	140,000
Le duc de Bourgogne en 1400 avait 3 millions de revenu, réduit par les guerres à..................................	900,000
Le duc de Savoie, comme pays franc, a un revenu de ducats.	150,000
Le marquis de Montferrat, comme pays franc, a un revenu de ducats......................................	100,000
Le comte François Sforza, duc de Milan, (en 1423 le duc Philippe-Marie avait un million et demi), n'a, par suite des guerres qu'un revenu de ducats..................................	500,000
La seigneurie de Venise avait de revenu ordinaire, en 1423, 1 million et 100,000 ducats. Les grandes guerres qui ont détruit le commerce, réduisent ce revenu à........................	800,000
Le marquis de Ferrare, en 1423, avait un revenu de 70,000 ducats. Les guerres d'Italie le réduisent à...	60,000

Le marquis de Mantoue, en 1423, avait 150,000 ducats, puis.	60,000
Les Bolonais, en 1423, avaient un revenu ordinaire de 400,000 ducats; les guerres le réduisent à..	200,000
Florence, en 1423, avait un revenu ordinaire de 400,000 ducats; les grandes guerres le réduisent à	200,000
Le Pape a de revenu ordinaire, bien qu'il possède plus, ducats	400,000
Les Génois, par suite de leurs longues divisions, sont réduits à ducats..	180,000
Le roi d'Aragon, pour tout son royaume avec la Sicile, a de revenu, bien qu'il en eût d'abord davantage(1), ducats	310,000

II

BUDGETS DES MUNICIPES ITALIENS ET PARTICULIÈREMENT DE TURIN, DE NAPLES, DE MILAN, DE BOLOGNE, DE FLORENCE ET DE GÊNES.

(*Page* 109.)

L'importance des finances municipales est manifeste, non-seulement si on les considère dans leur spécialité et dans les services dont elles représentent l'équivalent, mais aussi dans leur étroite liaison et relation avec les finances générales de l'État.

Les rapports entre les finances des municipes et celles de l'État peuvent s'apprécier par rapport aux *principes* et par rapport aux *faits*.

Relativement aux principes, retenant la définition que nous avons donnée à propos de la nature et des limites des services du gouvernement, nous disons « qu'un budget municipal est en raison inverse avec le budget général de l'État, c'est-à-dire que plus sera élevé le chiffre du budget municipal, plus bas d'autre part devra être celui du budget général de l'État, » et que « la civilisation d'un peuple est en raison directe avec l'augmentation normale du budget municipal et en raison inverse, — sauf des cas exceptionnels, — avec l'augmentation du budget général de l'État. »

Relativement au fait, nous dirons qu'actuellement ces deux catégories de budget ont trop de points de contact entre eux et que c'est mal à propos que l'État anticipe sur les fonds pour les municipes et ceux-ci pour l'État, lequel se charge de la perception de leurs impôts. Ces rapports ou doivent être supprimés ou restreints à leur plus grande simplicité, en adoptant un système qui n'entrave en rien la marche des affaires.

Suivant le système suivi de « l'immixtion, » on peut assez difficilement juger des finances, soit de l'État, soit des municipes, et pour l'Italie on court risque d'user d'une mesure pour un municipe et d'une autre pour un autre.

Les revenus des municipes italiens se distribuent en plusieurs catégories, qui sont les suivantes :

(1) Pierre Daru. *Histoire de la République de Venise*, vol. IV, p. 278.

Recettes ordinaires.

Revenus des biens patrimoniaux.....................	15,004,000 fr.
Intérêts, capitaux, cens et autres revenus.............	17,000,000
Surcharges aux impôts du trésor.....................	42,134,000
Droit de consommation............................	31,500,000
Taxes locales diverses............................	10,496,226
Total des recettes ordinaires..............	116,134,226
Recettes extraordinaires..........................	25,732 408
Total des recettes..........................	141,866,634

Le budget des dépenses présente un chiffre total de 150 millions. On a ainsi un déficit de 8 millions environ ; la raison, purement transitoire, en vient des grandes dépenses d'utilité publique entreprises par les communes, et de l'impulsion donnée à l'enseignement populaire.

En tenant compte que les recettes provinciales montent à environ 60 millions, les droits locaux montent en tout à environ 200 millions de francs, qui correspondent au tiers environ de la recette générale de l'État. Il faut toutefois remarquer que 140 millions à peine sont le produit des impôts. Les autres 60 millions représentent le revenu patrimonial qui vraiment, comparé avec celui des autres municipes d'Europe, est assez élevé, et peut former un noyau magnifique de ressources financières municipales.

La ville de Gênes, pour l'année 1862, avait un revenu de 5,013,059 fr. et une dépense 5,880,374 fr.

En 1863, sa recette fut calculée à 5,367,986 francs et la dépense à 6,223,551 fr. (1).

La ville de Naples, pour 1862, a un budget en équilibre de 12,811,028 fr. Les dépenses ordinaires montent à 4,298,673 francs, les extraordinaires à 8,333,285 fr. Il y a aussi un chapitre de dépenses en *imprévu* de 179,069 fr. Les revenus ordinaires montent à 4,644,479 fr. et les extraordinaires à 8,166,548 fr. De manière que la recette ordinaire excède un peu la dépense ordinaire, ce qui est l'indice de finances florissantes et d'une bonne administration.

Le revenu du denier patrimonial proprement dit n'excède pas 300,000 fr.

Quant à Naples, nous noterons que le budget est rédigé avec grand soin et très-grande clarté. Et nous pensons ne pas nous tromper en affirmant qu'il peut être pris pour modèle en semblable matière. Parmi les nombreux budgets que nous avons examinés, nous n'en avons vu aucun qui montrât ces observations aussi précises, courtes et détaillées, lesquelles, on le sait, forment les motifs des budgets (2).

Le budget de la ville de Milan pour 1863 donne un passif de 11,510,796 fr. contre un actif du même chiffre.

(1) Rapport du marquis Gavotti sur le projet de budget pour 1863, page 3. — Notre ami l'avocat Raggio nous a procuré les budgets de la ville de Gênes.

(2) Budget de la ville de Naples pour l'exercice 1862, pages 2, 8 et 36. — Nos amis de Naples, les avocats Perfumo et Criscuolo nous ont procuré ce budget.

Le budget de la ville de la Bologne, pour la même année, est pour le passif et pour l'actif, de 1,626,839 fr.

La ville de Florence a aussi son budget ordinaire en équilibre dans le chiffre de 3,532,026 fr., et avec un surplus, sur la dépense, de 499,761 fr. (1).

Le budget provisoire de la ville de Turin, pour 1860, était de 7,478,829 fr. pour la partie active, et de 7,468,483 fr. pour la partie passive. Pour l'exercice 1861, l'actif était de 9,038,278 fr., le passif de 9,022,832 fr.

Pour 1863, le budget actif annuel a été approuvé à la somme de 9,518,469 fr., et le passif à 10,510,355 fr.

Notons que la partie extraordinaire du budget de Turin n'est pas actuellement aussi élevée que celle des autres villes d'Italie, et qu'en règle générale la ville de Turin, aux époques normales, peut réellement calculer sur un recette ordinaire d'environ 6,000,000 de fr.

Le denier patrimonial de la ville de Turin donne un revenu annuel qui ne va pas loin d'un demi-million de francs (2).

Nous croyons que les capitaux qui représentent ce revenu sont pour la plupart aliénables ou rachetables, et nous ne saurions ainsi comprendre pourquoi on ne pourvoit pas à leur vente et à leur rachat. Avec le capital qu'ils donneraient on pourrait ou mettre la main à d'autres travaux d'utilité publique ou amortir une partie de la dette municipale.

La ville épargnerait de plus ses frais d'administration et une opération inutile; car, en règle générale, la dette municipale doit se constituer et s'étendre seulement lorsque le denier patrimonial de la commune ne peut plus offrir aucune ressource pour avoir été ou entièrement ou presque entièrement aliéné.

Il est inutile d'avertir que les municipes, comme le gouvernement, doivent avoir seulement cette portion minime de propriété immobilière et mobilière qui ne peut leur être offerte par la concurrence privée.

Plaçons ici les chiffres, encore inédits, de plusieurs budgets de la ville de Turin; le chiffre le plus ancien remonte à 1687.

Le chev. Fava nous a dit pourtant que les archives remontent au dixième siècle, et que quelques recherches au delà pourraient même donner des chiffres plus anciens; ils sont inutiles pour le présent travail, et nous nous sommes bornés aux suivants, qui donnent une idée du cours progressif des finances par rapport à la population.

(1) Nous nous déclarons très-obligés aux maires de Milan, de Florence et de Bologne qui ont bien voulu nous donner les budgets de ces villes d'Italie dont ils sont les honorables représentants.

(2) Voir le *Budget* ou *Compte présumé* des recettes et des dépenses pour l'année 1860, page 40 et suiv.

BUDGETS DE LA VILLE DE TURIN.

ANNÉES	RECETTES	DÉPENSES	POPULATION
	Fr.	Fr.	
1687	163.432	168.037	»
1690	189.718	172.335	»
1691	287.919	319.597	56.000
1740	450.087	445.402	69.992
1741	395.467	374.661	71.096
1742	431.445	392.348	67.892
1743	764.888	768.837	67.702
1744	467.112	496.945	65.869
1745	458.379	456.541	64.072
1746	865.194	906.319	63.032
1747	1.580.016	1.611.075	62.702
1748	1.066.779	1.053.357	65.423
1749	668.519	700.352	65.964
1750	455.025	518.910	69.117
1800	766.053	766.053	78.227
1803	784.442	1.076.603	69.687
1804	1.298.640	1.353.468	69.227
1805	1.111.218	1.216.129	68.769
1806	908.204	794.772	66.781
1807	1.011.019	947.279	65.730
1808	1.154.893	1.057.700	66.495
1809	1.151.605	1.019.462	66.366
1810	1.420.772	1.046.093	67.162
1840	1.420.772	1.886.370	»
1841	1.597.633	2.086.001	»
1842	1.622.915	2.027.311	»
1843	1.810.977	1.931.360	»
1844	2.255.767	2.255.767	»
1845	2.104.096	2.104.096	»
1846	2.113.470	2.113.470	»
1847	2.074.973	2.462.163	»
1848	2.226.447	2.435.920	136.849
1860	7.478.829	7.468.483	179.635
1861	9.038.278	9.022.832	»
1863	9.518.469	10.510.355	204.715

III

BIBLIOGRAPHIE DES PRINCIPAUX OUVRAGES SUR LES FINANCES ITALIENNES.

Les écrits qui traitent *ex professo* de quelque question spéciale des finances italiennes sont peu nombreux.

Il ne manque pas, à dire vrai, de brochures, de petits livres et de feuilles volantes parmi lesquels il s'en trouve quelque peu de bons; mais leur vie, (heureusement ou malheureusement) est plutôt passagère.

Nous en mentionnerons ici quelques-uns, en y ajoutant les publications officielles, sans cependant ni vouloir ni pouvoir faire mention de tous, en observant que des travaux meilleurs pourront être dans peu de temps un produit de la nouvelle nationalité d'Italie.

Nous laissons de côté les économistes qui traitent aussi la question des finances parce que nous avons intention de donner un catalogue de quelques-uns des ouvrages qui traitent spécialement, et pour ainsi dire, techniquement, des finances.

1° Revel (Octave comte), *Rapport sur les conditions des finances depuis 1830 jusqu'à* 1846, adressé à S. M. le roi Charles-Albert. Turin, de l'imprimerie royale, 28 mars 1848. C'est un très-précieux ouvrage officiel qui contient l'histoire et l'exposition de l'état des finances pendant la période mentionnée.

2° Cibrario (Louis comte), *Aperçu sur la condition des finances depuis* 1847 *jusqu'à* 1852. Turin, imprimerie royale, 27 octobre 1852. C'est un ouvrage officiel écrit par un financier économiste, qui fait suite au précédent, et qui doit meubler la bibliothèque de tout financier.

3° Giulio (Charles), *La Banque et le Trésor. — Considérations.* Turin, imprimerie royale, décembre 1853, avec l'épigraphe *Libertate vo cercando e non catene* (en cherchant la liberté et non les chaînes). C'est un magnifique livre qui défend les meilleurs principes de la science économique et administrative, et soutient cette thèse: qu'on ne doit pas confier le service de la trésorerie de l'État à la Banque nationale. Le comte de Cavour soutint la thèse contraire dans son discours prononcé au sénat du royaume le 14 novembre 1853. Mais le sénat donna raison aux théories défendues par Giulio, qui est aussi l'auteur des notices sur l'industrie du Piémont publiées à l'occasion des expositions de 1844, écrites avec l'esprit et le soin d'un sage economiste: voir dans les *Actes du parlement national, chambre des sénateurs*, n° 132 et suivants, divers discours de Giulio et de Cavour sur cette matière.

4° Laurent Dufour. *Sur les impôts.* Gênes, typographie Pellas. A l'égard de cet opuscule, voir notre mémoire publié dans la *Revue contemporaine*, livraison d'août 1861, p. 337.

5° Ferdinand Trivulzi. *Sur le provisoire du royaume pour* 1860. *Observations.* Milan, typographie Redaelli, 1860. Sur cet opuscule, voir notre mémoire publié dans la *Revue contemporaine*, livraison de janvier 1861, p. 144.

6° Le comte Camille Benso de Cavour. *Œuvres politiques économiques.* Coni, 1856, chez Gulimberti, éditeur-libraire, précédées d'une biographie de l'auteur, écrite par l'avocat Vineis. Cet ouvrage contient les principaux discours de Cavour jusqu'à l'an 1856, et quelques articles relatifs aux matières financières extraits du journal le *Resorgimento. Tanto homini nullum par elogium.*

7° Zecchini. *Du principe d'équité sur l'impôt. Désirs de réforme à notre*

système financier actuel. Turin, Union typographique, éditrice, 1860. L'auteur propose un impôt sur les fonds publics, sur la rente des capitaux, et sur les personnes. L'impôt sur les fonds publics fut chaudement défendu dans les séances des commissions financières nommées par le gouvernement. A l'egard de cet important ouvrage, voir notre compte rendu dans la *Revue contemporaine,* vol. XXIV, livraison LXXXVII, février 1861, p. 300 jusqu'à 303.

8° Nervo (Luigi), déjà inspecteur général près le ministère des finances, *Relazione al signor ministro delle finanze sulla situazione dei catasti e dell' imposta fondiaria nelle provincie del regno d'Italia, per servire allo studio della perequazione dell' imposta medesima.* Torino, tipografia Dalmazzo, 1861. Il s'agit d'un ouvrage historique et statistique, écrit avec grande habileté et doctrine. Ceux qui désirent prendre connaissance de l'origine et de la nature des cadastres en Italie, doivent recourir à ce précieux et soigneux écrit. M. Nervo est en outre auteur d'autres travaux et de divers rapports officiels en matière de finance.

9° Sella (Quintino). *Rapport du ministre des finances,* présenté à la chambre des députés, dans la séance du 1er décembre 1862. Exposition claire de l'état des finances, qui se divise en trois parties: 1° État de l'unification dans l'administration financière; — 2° Situation financière; 3° Moyen de pourvoir à la situation financière.

10° Scialoja (Antonio). *Les budgets du royaume de Naples et des États sardes,* avec notes et comparaisons. Turin, Société des éditeurs italiens, de M. Guignoni, 1857. Les Bourbons de Naples eurent toujours un « mystère » des finances. Les chiffres que publiait chaque année l'*Almanach* de Gotha n'étaient que la reproduction de ceux rendus publics par Servistori en 1835. M. Scialoja eut une copie des budgets napolitains et la publia. Le titre du travail en fait un livre non-seulement financier, mais plus spécialement politique.

11° Nisco (Nicolas), professeur. *Le Budget du royaume d'Italie.* Travail publié dans la *Revue contemporaine,* dirigée par M. Joseph La Farina, dont nous pleurons la perte, et aujourd'hui par le savant Mauri. M. Nisco, à la chambre des députés, a prononcé quelques discours remarquables en matière de finances. Il abonde des faits et des considérations politiques.

12° Cridis (Joseph). *Des impôts,* deux livres. Turin, typographie Jos. Pomba, 1832. Modeste travail d'un professeur de l'université de Turin, lequel, eu égard au temps où il fut publié, contient beaucoup et d'utiles enseignements économiques. L'auteur est partisan des impôts personnels et repousse la thèse contraire par des remarques fort adroites. Il combat le système des contributions en nature et soutient beaucoup d'autres innovations qui depuis trente ans, sont encore à désirer. Il est remarquable et non remarqué jusqu'ici, que M. Cridis, dans le chapitre IX, p. 182 et suiv., parle du mode de pourvoir aux besoins extraordinaires de l'État, et soutient l'opportunité d'avoir un *fonds* ou *trésor de réserve.* Ce système, appliqué par le comte de Revel, a rendu

(1) Almanach de Gotha de 1843, p. 329, et de 1845, p. 318.

possible, ou moins difficile, la première guerre de l'indépendance italienne en 1848. Chose étrange! une erreur économique et financière peut produire parfois de féconds résultats!

13° Carpi (Léon). *Questions financières*. Turin, 1861. En partie publié pour la première fois dans la *Monarchia nazionale*.

14° Bianchi-Giovini (Aurelio). Cet illustre publiciste, le « Dante du journalisme italien, » a publié, de 1848 à 1862, dans l'*Opinione*, l'*Unione*, le *Regno d'Italia*, la *Patria*, une longue série d'articles de premier ordre sur les *finances*, et surtout sur les *finances de l'Autriche*. Le nombre s'en élève certainement à plus de 300. Avant la bataille de San Martino, Bianchi-Giovini battit l'Autriche dix longues années dans ses écrits, comme disait Romagnosi, avec l'encre des savants, non moins utile que l'épée des soldats. « La plume, plus que les canons tuera l'Autriche; » telle était sa devise. Voir aussi *l'Autriche en Italie*, traduite en français, et publiée par Amyot. Paris, 1853, 2 vol.

15° *Annuaire du ministère des finances du royaume d'Italie pour 1862*. Ire année et pour la courante année 1863. Turin, imprimerie royale, 1862 et 1863.

16° Boccardo (Jérôme). *Dictionnaire de l'économie politique et du commerce*, théorique et pratique, utile aux savants et à l'administration publique ainsi qu'aux commerçants, banquiers, agriculteurs et capitalistes. Paris, Sébastien Franco et fils, 1858 à 1863.

17° Allievi (Antonio). *Administration financière de la Lombardo-Vénétie*, de 1848 à 1858. Travail publié dans la *Revue contemporaine;* vol. XVII, pages 1 à 37. L'auteur prouve que la Lombardie et la Vénétie ont payé en 1849, pour le seul impôt foncier, 120 millions.

18° Bosellini (Ludovic). *Unification de la dette publique consolidée du royaume d'Italie*, et du nouvel emprunt de 500 millions. Publié dans la *Revue contemporaine*, vol. XVII, pages 75 et 435.

19° Michelini (G.-B.). *Des Études économiques et statistiques en Italie*. Savant mémoire publié dans la *Revue contemporaine;* vol. XVI, page 142 et suiv.

20° Meneghini (Andrea). *Impôts et extorsions de l'Autriche en Vénétie*. Travail inséré dans la *Revue contemporaine;* vol. XVIII, page 317. M. Meneghini publie de nouveaux mémoires sur les finances de l'Autriche et de la Vénétie dans l'*Opinione*.

21° Scolari (Xavier). *Les Finances des Romagnes*, publié dans la *Revue contemporaine;* vol. XVIII, page 397.

22° Correnti (César). *Annuaire statistique*. Ire année, 1857-58. Le second volume est en cours de publication. C'est un des meilleurs annuaires d'Italie.

23° Scalamandré. *Les Erreurs économiques de l'opuscule* : Les Budgets du royaume de Naples et des États sardes. Articles divers insérés dans la *Vérité*, de Naples, de janvier 1858, en réponse à M. Scialoja. Réfuté dans le *Budget national des États sardes;* page 35, note 3.

24° Costa (Antonio). *Discours sur la situation de la dette publique*. Turin, 1858. (Avec tableaux démonstratifs.)

25° Minghetti (Marco), ministre des finances et président du conseil, a publié : *De l'Économie publique et de ses rapports avec la morale et le droit*, ouvrage dont l'idée fondamentale est de subordonner l'économie politique au droit et à la morale. Son *Discours sur l'état des finances* (14 février 1863), contient un programme financier accueilli en Italie comme une promesse du gouvernement et comme une promesse exécutable. Il l'a développé depuis dans quelques *rapports* à la chambre et *discours* au parlement. — Voir la *Biographie* de M. Minghetti, par Joseph Saredo, Turin, 1861, et une autre publiée dans le *Morning Post* du 31 mars 1863, reproduite par l'*Opinione* du 3 avril 1863 : elle est apparemment du député Gallenga. M. Guillaumin a récemment publié une belle traduction française de l'ouvrage de M. Minghetti, précédée par un savant discours de M. Passy.

26° *De l'Importance du nouveau système de finances de l'État pontifical*; écrit anonyme, antérieur à 1832.

27° Pepoli (Joachim-Napoléon). *Le Budget communal de Bologne*, opuscule publié à Turin, en 1853, précieux par la rareté des écrivains qui se sont occupés des budgets municipaux de l'Italie. M. Pepoli a publié, dans la *Revue contemporaine*, un remarquable travail sur les finances pontificales. Nous en avons rendu compte dans l'*Unione*.

28° Broglio. *De l'Impôt sur le revenu*, 1856, 2 vol. in-12, sous forme de lettres, adressées au comte de Cavour, et publié pour la première fois dans l'Appendice de la *Gazette Piémontaise*.

29° Benvenuti. *De l'Impôt unique sur le revenu*. Turin, 1850, in-8°.

30° Maestri (Pietro). A publié, en 1852, un *Annuaire économico-politique*, où se trouve un excellent et le premier écrit sur les finances de toute l'Italie.

31° Borsani. *Du Système des impôts*. Turin, 1850, in-8°.

32° Verdi. *Des Impôts directs*. Gênes, 1862, in-8°.

33° Musso (Jacques). *Le budget national des États sardes*. Turin, 1858. Falletti. Il fut publié sans le nom de l'auteur et avec le but de démontrer que les finances du Piémont étaient les finances de la *nationalité italienne*.

34° Magliano. *De la condition financière du royaume de Naples*. 1858.

35° Petitti (Hilarion). *Considérations sur la nécessité d'une réforme des impôts, avec quelques aperçus sur les dépenses et sur le budget de* 1850. Turin, 1858. Travail qui tend surtout à détruire ce fatal argument « la nécessité des finances. »

36° Duprat et Gicca. *Annuaire d'économie sociale et de statistique pour le royaume d'Italie*. Turin, typographie de Giorgis, 1863. Bon livre de statistique et d'économie pour l'année 1862. Le chapitre IX, pages 321 à 383, est exclusivement relatif aux finances publiques.

37° Scullica (Joseph). *Sur la Théorie des impôts*, in-12. Turin.

38° Berti-Pichat. *Essai d'égalité pratique de l'impôt*. Opuscule in-8°.

Nous ne parlons pas d'autres écrits sur cette matière, méritant quelque considération, pour ne pas trop développer cette note, simple essai de bibliographie financière italienne.

IV

MINISTRES DES FINANCES ITALIENS DEPUIS LA PROCLAMATION DU STATUT, AVEC LA DATE DE LEUR NOMINATION.

Nous croyons à propos de publier la liste des ministres des finances qui se sont succédé, du 4 mars 1848 à aujourd'hui, en indiquant la date de leur nomination, et cela pour diverses considérations.

D'abord c'est par les économies excessives ou par les dépenses énormes de ces ministres, et par l'impopularité, souvent passagère, courageusement bravée par eux, que l'Italie put atteindre à la liberté et à l'indépendance.

En second lieu, nous pensons que le développement de l'idée moderne de la civilisation doit suivre principalement l'action du ministre des finances, soit parce que la finance est toute la politique, soit parce que l'histoire contemporaine d'Angleterre, parmi les premiers et les meilleurs ministres, compte précisément les ministres des finances, c'est-à-dire Robert Peel et William Gladstone. Les nations qui n'ont pas eu de ministres de cette valeur sont en arrière dans la civilisation. Si la France, sous les Bourbons au lieu d'avoir pour ministres les Guizot et les Thiers eût eu un Peel, un Gladstone, ou pour mieux dire un Say ou un Frédéric Bastiat, quel ne serait pas maintenant son état économique et financier? Et si nouveau que cela puisse paraître à plusieurs, nous dirons donc que dans les états civils le portefeuille des finances sera toujours le plus important, surtout s'il se trouve aux mains d'un libre économiste et d'un sage, entreprenant et ferme administrateur. Par la liste suivante, on voit que les nominations de ministres des finances depuis 1848 ont été au nombre de quinze, portant sur onze personnages. Ont été nommés deux fois: Revel, Cavour, Ricci, Vegezzi.

1° Comte Octave Thaon de Revel, 16 mars 1848. — 2° Marquis Vincent Ricci, 27 juillet 1848. — 3° Thaon de Revel, 17 août 1848. — 4° Ricci, déjà nommé, 16 décembre 1848. — 5° Comm. Jean Nigra, 27 mars 1849. — 6° Comte Camille Cavour, 19 avril 1851 — 7° Comte Louis Cibrario, 22 mai 1852. — 8° Comte Camille Cavour, 4 novembre 1852. 9° Comm. Jean Lanza, 15 janvier 1858. — 10° Comm. Jean Oytana, 19 juillet 1859. — 11° Comm. Xavier Vegezzi, 18 janvier 1860. — 12° Vegezzi, déjà nommé, 17 mars 1861. — 13° Comte Pierre Bastoggi, 3 avril 1861. — 14° Comm. Quintino Sella, 3 mars 1862. — 15° Marco Minghetti, 8 décembre 1862.

V

PROGRAMME FINANCIER DU MINISTRE DES FINANCES MARCO MINGHETTI.

Le discours sur les conditions des finances du royaume d'Italie, prononcé par M. Marco Minghetti, ministre des finances, à la chambre des députés dans la séance du 14 février 1863, contient un plan financier complet.

M. Minghetti se propose d'obtenir l'équilibre définitif des dépenses et des revenus ordinaires au plus tard dans le budget de 1867, et de remplir le déficit par trois moyens : 1° économie dans les dépenses ; 2° augmentation naturelle dans les produits des impôts actuels ; 3° taxes nouvelles et augmentations des taxes existantes.

1° En supprimant certains abus, des dépenses inutiles, en cédant les établissements du gouvernement à l'industrie privée, en réprimant les prodigalités, il propose une économie de 40 à 50 millions.

2° En passant certaines attributions de l'État aux communes et aux provinces, on peut économiser de 15 à 20 millions.

3° La diminution des dépenses du contentieux administratif, de quelque autre office et des employés, peut donner une économie de 30 millions.

Et l'on a ainsi, en général, 100 millions d'économies.

L'augmentation naturelle des produits donnera un revenu de plus de 30 millions de francs. Ce calcul n'est pas exagéré, comme le croient quelques-uns, mais au-dessous de la vérité.

Quant à l'augmentation des anciens impôts et à l'établissement de nouveaux, le ministre remarquait :

1° Que la péréquation de l'impôt foncier et l'imposition des biens soit de la campagne, soit de la ville, donnera un revenu de plus de 35 millions ;

2° Que le nouvel impôt sur la richesse mobilière, c'est-à-dire l'impôt sur le revenu donnera 40 millions de francs ;

3° Que la taxe de consommation, une fois égalisée pour les différentes provinces et étendue à toute l'Italie, donnera 35 millions de francs ;

4° Que le privilége des tabacs, une fois étendu à la Sicile, donnera 5 autres millions de francs.

En diminuant les dépenses de 100 millions d'économie, en augmentant les recettes de 115 millions, par l'accroissement des impôts, et en attendant 60 autres millions d'augmentation naturelle sur les taxes, on a en tout la somme de 275 millions de francs, qui correspondent précisément au déficit du budget.

Quant au moyen de faire face aux dépenses extraordinaires, il songe à former un budget séparé et distinct des dépenses ordinaires, et voulait que l'Italie ne pût excéder la mesure de 100 millions par année, c'est-à-dire 400 millions pour les quatre années les plus rapprochées.

Comment pourvoir à cette autre dépense ?

1° Par la vente des biens domaniaux ; 2° par la vente des biens de la caisse ecclésiastique, dont on peut retirer justement le prix de 400 à 450 millions de francs.

De plus, pour couvrir les dépenses que peuvent amener les éventualités de l'avenir, on peut compter sur un fonds de plus de 200 millions de francs, valeur du denier ecclésiastique, non encore calculé dans les finances, et sur la vente ou sur la location des voies ferrées de l'État, opérations qui peuvent donner 150 autres millions de francs.

Ajoutons encore l'avantage que l'État pourrait tirer de la conversion en

rente consolidée des biens appartenant aux fondations et autres corporations religieuses, qui, en Italie, peuvent monter peut-être à 2 milliards.

Ce plan financier est en cours d'exécution, et il convient de dire qu'il commence à porter ses premiers fruits.

D'après les vues idéales de M. Minghetti, les impôts et les revenus divers de l'État italien peuvent se résumer en neuf chapitres :

1° Impôt foncier. — 2° Taxe sur la richesse non foncière. — 3° Revenus des biens domaniaux et autres de l'État. — 4° Taxes sur les affaires. — 5° Produit des droits de barrières. — 6° Droits de consommation intérieure. — 7° Produit des privilèges. — 8° Produits éventuels. — 9° Remboursements et produits réguliers.

Heureuse l'Italie quand elle aura un budget normal, qui se réduira à ces *neuf* articles !

VI

DE LA LOI D'IMPOT SUR LA RICHESSE MOBILIÈRE, APPROUVÉE PAR LA CHAMBRE DES DÉPUTÉS.

Tandis que notre travail était en cours de publication, la chambre des députés a donné son approbation au projet de loi pour l'impôt sur les revenus de la richesse mobilière, dont nous avons parlé.

Nous croyons utile de signaler les principales modifications que la chambre a apportées à ce projet, tel qu'il avait été présenté par le ministère.

La première s'est faite relativement au mode d'après lequel on doit déterminer le contingent de chaque province ; on a établi que le contingent général devrait être réparti entre les provinces :

1° Pour un cinquième en raison de l'impôt foncier, urbain et rural, tel qu'il résultera de la loi d'égalisation ;

2° Pour un cinquième en raison de la population absolue, tel qu'elle résulte du décret royal du 10 mai 1863 ;

3° Pour un cinquième en raison des salaires et des pensions payées par les caisses de l'État, et des dividendes des sociétés anonymes de crédit, de commerce, d'assurance de chemin de fer, selon le dernier bilan de la société ;

4° Pour un dixième en raison des revenus des douanes et des droits maritimes, du 1er semestre 1863, perçus dans la province ;

5° Pour un dixième en raison des revenus des postes et télégraphes, à dater du 1er septembre 1863 ;

6° Pour un dixième en raison du produit des taxes d'enregistrement et timbre, à dater du 1er septembre 1863 ;

7° Pour un dixième en raison, moitié du nombre de kilomètres des chemins de fer ouverts à l'exploitation le 30 juin 1863, et moitié du nombre de kilomètres des routes nationales ou provinciales.

Après la répartition du contingent général, on additionne celles des provinces ayant le même système d'impôt foncier urbain, et la somme résultant doit de

nouveau être répartie entre les provinces d'après les données déjà indiquées, à l'exception pourtant de la première, à laquelle on substitue seulement l'impôt foncier urbain, au lieu de l'impôt foncier urbain et rural.

Ces dispositions améliorent certainement la loi et rendent plus approuvable, selon la justice, la répartition du contingent général.

Mais les critériums établis, s'ils sont ingénieux, s'ils prouvent la bonne volonté des pouvoirs de l'État, la longue et pénible discussion qu'ils ont soulevée prouve combien il est difficile de marcher au rebours des principes.

Même les données de répartition du contingent provincial entre les communes ont été modifiées; et bien que le ministère ait proposé pour cela la population absolue de chaque commune, la somme d'impôt foncier, le montant des revenus ordinaires de chaque commune, la chambre a voulu appliquer ici tous les critériums indiqués plus haut pour la répartition provinciale.

Une autre importante modification de la chambre au projet du ministère, est d'avoir compris parmi les revenus imposables, ou mieux de n'avoir pas exempté de l'impôt les rentes inscrites sur le grand livre de la dette publique. Et c'est un acte de justice qui était depuis longtemps réclamé.

La discussion a été grande pour savoir si cette taxe frapperait aussi les revenus provenant des biens stables.

Si l'affirmative eût été adoptée, il restait peu à faire pour donner aux impôts directs un ordre pleinement conforme aux données de la science. L'opinion contraire a prévalu.

Une autre modification est celle qui a déclaré sujets à l'impôt les citoyens même ne résidant pas dans l'État ou les étrangers domiciliés ou non dans le royaume, pour les catégories suivantes de revenus :

1° Revenus inscrits aux offices hypothécaires du royaume ou autrement, résultat d'un acte public nominatif fait dans le royaume;

2° Salaires, pensions, annuités, intérêts et dividendes payés en tout lieu ou par toute personne pour le compte de l'État, des provinces, des communes, des établissements publics et des compagnies commerciales, industrielles et d'assurance qui ont leur siége dans le royaume;

3° Revenus d'un bénéfice ecclésiastique payés par une des caisses indiquées au n° 2;

4° Revenus provenant des industries, du commerce, des comptoirs et professions exercés dans le royaume.

5° En général toute catégorie de revenu de la richesse mobilière qui se produit dans l'État, ou qui est dû par des citoyens ou autres personnes domiciliées ou résidant dans l'État.

Et ceci même est la justice, car du moment que l'État garantit au citoyen qui est au dehors comme à l'étranger les richesses qu'il possède dans son territoire, il est juste que ceux-ci payent le prix de cette sécurité. Comme est juste aussi la disposition par laquelle le citoyen domicilié dans l'État doit payer pour la richesse qu'il a à l'étranger, déduit toutefois ce qu'il doit déjà payer d'impôt à l'étranger pour la même richesse.

Diverses autres modifications ont été faites par la chambre des députés au projet dont nous parlons. Mais elles ne sont pas de grande impartance, et d'autre part, pour rester d'accord avec ce que nous avons donné dans le texte de notre travail, il n'est pas nécessaire que nous en tenions compte. Nous en signalerons seulement encore deux :

La première regarde la somme totale du contingent. Le ministre l'avait établi à 35 millions, y compris la somme que produisent déjà les diverses lois d'impôt sur la richesse mobilière maintenant en vigueur en Italie; la chambre a réduit cette somme à 30 millions en tout. En calculant ainsi, la somme qui se paye maintenant pour divers impôts qui frappent plus ou moins directement la richesse mobilière et qui, ensuite de cette nouvelle loi seront supprimés, le trésor aura à peine un plus grand revenu de 12 millions environ.

La seconde modification consiste en ceci, que le ministère ayant proposé cet impôt pour deux ans, la chambre a supprimé cette limite.

Du reste l'impôt, tel qu'il est approuve, à part toute idée du contingent, qui est une chose en effet étrangère, est un véritable *impôt sur le revenu*, à l'anglaise, avec à peu près tous ses caractères naturels.

VII.

CAISSE ECCLÉSIASTIQUE.

Les lois de la caisse ecclésiastique sont la reproduction améliorée de la première loi du 29 mai 1855, et ont pour but principal de supprimer les maisons des ordres monastiques ou des congrégations régulières des deux sexes, qui ont cessé de rendre à la société le service d'une bonne et saine éducation, de s'occuper de la prédication, d'assister les infirmes, et de faire d'autres œuvres d'utilité publique.

On a supprimé de plus les chapitres des églises collégiales, à l'exception pourtant de ceux qui, dans les anciennes provinces et à Naples, ont charge d'âmes ou siégent dans une ville dont la population dépasse 20,000 habitants.

On a déclaré aussi supprimés les bénéfices simples, les chapellenies ecclésiastiques, les abbayes et les fondations pieuses, pour lesquelles le revenu n'est pas entièrement absorbé par les charges. L'on a constitué aussi une *quotité de concours*, c'est-à-dire un impôt sur la rente des religieux non frappés par la loi de suppression. Les biens appartenant à ces religieux sont administrés par la Caisse ecclésiastique, présidée par un directeur général, égal en dignité aux directeurs des autres administrations de l'État.

Il y a un conseil spécial. qui se compose de fonctionnaires supérieurs appartenant à la magistrature et à l'administration des finances, et a voix consultative et délibérative sur les affaires administratives d'importance majeure. Une *commission de haute surveillance*, composée de membres nommés par le roi, le sénat et la chambre des députés, fait annuellement à S. M. un rapport sur les opérations financières et administratives de la caisse, et exerce sur cette caisse un examen et une surveillance spéciale.

Les revenus de la caisse ecclésiastique ont un but éminemment religieux et sont destinés au payement des pensions aux religieux des deux sexes et aux membres des collégiales, — à l'achèvement des fondations pieuses, — à l'assignation des portions congrues des curés, — au payement du salaire du clergé de Sardaigne, — au profit de l'instruction populaire et technique, — aux secours aux membres du clergé les plus nécessiteux, — à l'encouragement des études savantes et des travaux ecclésiastiques, — et à d'autres œuvres analogues de bienfaisance.

La caisse ecclésiastique pour les provinces napolitaines est dirigée par un autre directeur, lequel est assisté d'un *conseil spécial*. On ne peut encore en calculer précisément le revenu, parce que le décret cité du 17 février 1861 ne fut mis à exécution que dans le commencement de 1862.

Le budget actif ordinaire de 1863, pour les anciennes provinces, les Marches et l'Ombrie, est prévu à....................	6,837,071 fr.
Celui des provinces napolitaines a été fixé pour la même année à..	7,262,297 fr.
Ce qui donne un actif total de..........................	14,099,368 fr.

En capitalisant ce revenu à raison de 5 p. 100, on aura le total d'environ 300 millions de francs. Qu'on y joigne les patrimoines dont on doit encore prendre possession, et ce chiffre pourra s'élever à 430 millions.

Le chevalier Fenoglio, dans son rapport sur les opérations et sur l'état de la caisse pour les provinces napolitaines, établit que le revenu de tous les monastères atteints jusqu'ici par la loi monte à 6,846 350 fr., et en conclut qu'à 4 p. 100 on peut trouver un capital de 171,158,735 fr.

N'entrent dans ce calcul ni les monastères de mendiants, ni les capitaux de collégiales, ni les bénéfices et les chapellenies, ni les bâtiments servant à l'usage des couvents et monastères, ni le revenu de l'impôt de concours pour l'année courante (1).

En tenant donc compte, par voie d'induction et de présomption, du revenu des ordres auxquels la loi n'a pas encore été appliquée, on peut dire que le capital doit dépasser 250 millions. Nous remarquerons plus spécialement que, pour les anciennes provinces, y compris les Marches et l'Ombrie, le fonds de la caisse peut s'évaluer à environ 180 millions de francs. De sorte qu'on a le capital général, déjà indiqué, de 430 millions seulement pour les anciennes provinces, pour les Marches, l'Ombrie et les provinces napolitaines, c'est-à-dire pour une population approximative de 12,000,000. La population, — chiffre légal, — de l'Italie étant de 21,776,953 habitants, si l'on fait le calcul de proportion relative, le fonds des corporations religieuses que l'on peut regarder comme supprimés par les prescriptions de la loi, se peut calculer à environ 700 millions de francs. Il est vrai que, dans les provinces lombardes et toscanes le sort du clergé n'est pas fort agréable; mais il y a compensation dans

(1) Fenoglio. Rapport sur les opérations et sur l'état de la caisse ecclésiastique dans les provinces napolitaines, depuis la promulgation du décret du 17 février 1861 à la fin de décembre 1862. Pages 19 à 72.

l'île de Sicile, où presque la moitié, et, selon d'autres, les deux tiers de la propriété foncière sont aux mains du clergé, c'est-à-dire sous la mainmorte.

En vertu de la loi du 21 août 1862, les biens de la caisse ecclésiastique sont dévolus aux finances de l'État contre l'échange d'autant de *rente de la dette publique* que représente le revenu actuel des biens eux-mêmes. D'après le calcul de M. Minghetti, les biens ainsi dévolus aux finances de l'État ont une valeur de 222,000,000 fr. En étendant la loi de suppression aux autres parties de l'Italie, cette valeur peut monter à environ 400,000,000 fr. (1).

La caisse ecclésiastique a été très-injustement attaquée par le clergé qui y voit son abaissement, par le parti avancé qui y voit une demi-mesure, et par tous ceux qui se ménageaient et se ménagent, mais inutilement, pour en tirer profit. La caisse ecclésiastique exécute toujours les lois, avec leurs imperfections, sans pencher ni à droite ni à gauche. Elle attend avec confiance sa page blanche d'histoire : la page noire sera pour ses détracteurs.

(1) Minghetti. Discours sur la situation des finances, prononcé à la chambre des députés dans la séance du 14 février 1863. Page 29.

FIN DE L'APPENDICE.

TABLE

PRÉFACE par M. Paul Boiteau I
ERRATUM XV
INTRODUCTION. — AUX AMIS DE L'ITALIE XIX

LIVRE PREMIER. — Les Considérations.

COUP D'ŒIL HISTORIQUE SUR LES FINANCES.

I. Idée moderne des finances 1
II. Marche historique de l'impôt 2
III. Dépenses et recettes chez les Assyriens et les Babyloniens. 4
IV. Les Égyptiens 5
V. Les Hébreux 6
VI. Les Lacédémoniens 8
VII. Les Athéniens 9
VIII. Les Perses 14
IX. Les Carthaginois 15
X. Les Romains 16
XI. Les Germains 24
XII. Les seigneurs du moyen âge 24
XIII. L'Église ancienne 28
XIV. Les Vénitiens 31
XV. La richesse des Italiens dans le moyen âge 35
XVI. Les Florentins 38
XVII. Le gouvernement pontifical 42
XVIII. Les Français 44
XIX. Les Turcs 50
XX. L'Autriche 51
XXI. L'Angleterre 55
XXII. Le Piémont 67
XXIV (1). Conclusion historique 92
XXV. Les budgets des divers États d'Italie avant la proclamation du royaume unique 97
XXVI. Causes générales de la progression des dépenses dans le budget 109
XXVII. Causes spéciales de la progession des budgets en Italie.. 121

LIVRE DEUXIÈME. — La Situation.

EXAMEN DES BUDGETS PASSIFS DES DIVERS MINISTÈRES.

XXVIII. Coup d'œil sur le budget passif 138
XXIX. Budget passif du ministère des finances 141

(1) Du chiffre XXII on a passé par erreur au chiffre XXIV.

